

MARCELA DE OLIVEIRA SANTOS

**REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: REGIME JURÍDICO E
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração em Direito do Estado, sob a orientação do Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2017

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Santos, Marcela de Oliveira

Regiões Metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança / Marcela de Oliveira Santos ; orientador Dalmo de Abreu Dallari -- São Paulo, 2017.

168 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Regiões metropolitanas. 2. Estatuto da Metrópole. 3. Regime jurídico. 4. Estrutura de governança. 5. Organização administrativa. I. Dallari, Dalmo de Abreu, orient. II. Título.

Nome: SANTOS, Marcela de Oliveira.

Título: Regiões Metropolitanas no Brasil: Regime Jurídico e Estrutura de Governança

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração em Direito do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Dalmo de Abreu Dallari (Orientador)

Instituição: FDUSDP

Assinatura: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta

Instituição: UFG

Assinatura: _____

Julgamento: _____

Profa. Dra. Daniela Campos Libório

Instituição: PUC-SP

Assinatura: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. Marcos Augusto Perez

Instituição: FDUSP

Assinatura: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Este não foi um sonho que sonhei só: foi sonho repleto de companheirismo, amizade, compreensão e outros sonhos. Há muito que a vida me tem sido bastante generosa, colocando no meu caminho pessoas incríveis e inspiradoras.

Agradeço aos pais maravilhosos que deus me deu, **Suelânia e Reiner**, que se esforçaram todos os dias para que nunca faltasse amor e livros em nosso lar e que sempre me apoiaram incondicionalmente, mesmo nas aventuras “insaciáveis” que escolhi viver. Ao meu querido maninho, **Reiner Ricardo**, que tem a ímpar capacidade de me tornar um ser humano melhor em cada diálogo cotidiano. Meu obrigada a todos os meus familiares que sempre me incentivaram a perseguir os meus sonhos.

Sinto-me privilegiada por ter a oportunidade de enfrentar tamanho desafio sob a orientação de **Dalmo de Abreu Dallari**, ser humano e jurista de valor imensurável, guerreiro combatente na luta pela democracia e por um Estado justo. Ao meu Mestre (e aqui esta palavra detém mais força que a titulação de “Doutor”) e ilustre professor, agradeço pelas reflexões que seus textos me provocaram, desde os tempos da graduação, e especialmente por esses três anos de árduo trabalho, sempre próximo e atencioso.

Agradeço à banca do exame de qualificação, composta por meu orientador, pelo Professor Doutor **Rodrigo Pagani** e pelo Professor **Marcos Augusto Perez**, pelas valiosas críticas e por terem me ajudado a encontrar a luz que faltava ao trabalho.

Aos membros da banca de defesa, Professor Doutor **Marcos Augusto Perez**, Professora Doutora **Daniela Campos Libório** e Professor Doutor **Fabrcio Motta**, por terem aceitado o convite para me colocarem à prova depois de tanto esforço e dedicação e pelas ideias e trabalhos que me subsidiaram na construção da dissertação.

Aos meus sócios do CMS Advogados, **Wladimyr Camargos, Heloísa Melo e Luene Santos**, pela paciência e pela barra que me ajudaram a segurar ao longo deste ano.

Aos presentes em forma de pessoas que a USP me deu. Foram muitas as pessoas especiais, às quais agradeço em nome de **Anna Beatriz Savioli, Bruno Fagali, Letícia Alencar, Natália Rebello, José Antônio Aparecido Júnior.**

Fernando Couto Garcia, companheiro de direito urbanístico, merece agradecimento destacado, pelas intermináveis discussões, pela indicação de bibliografia e pela revisão minuciosa que resultou em significativa melhoria no trabalho.

Agradeço aos colegas e aos sócios do escritório **Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques**, o qual me acolheu em São Paulo e me ajudou a transformar essa cidade em lar.

Foi dali que surgiu o interesse pelo tema de regiões metropolitanas, a partir dos trabalhos e conversas com **Wladimir Antônio Ribeiro**, mestre e amigo com quem brindei a existência – e as metrópoles – inúmeras vezes.

Dali também fui presenteada com a fiel amizade de **Marina Fontão Zago**, minha fonte de inspiração para os momentos difíceis.

Agradeço ao amigo **Daniel Salomoni**, por todos os debates sobre o tema e pela entrevista concedida acerca da Região Metropolitana de Salvador.

A **Hendrick Pinheiro**, que me adoçava o cotidiano no trabalho e que segue me estimulando a alçar voos.

Agradeço a **Raquel Lamblogia** pelo dia a dia de “sofrência” e alegria em diversas etapas da dissertação e da vida.

Meu obrigada a **Fabício Muriana**, por me apresentar sempre uma nova São Paulo, pela leitura do texto da qualificação e pelas constantes conversas sobre ser e estar em uma cidade.

À goianidade e aos queridos amigos de Goiânia, da legião dos **Advândalos**, com quem aprendo todos os dias que sem justiça, não há direito. Sem esses amigos, com quem tenho o privilégio de partilhar minhas inquietações sobre a vida, o universo e tudo mais, o caminho até aqui não teria sentido. Agradeço especialmente à **Ana Luiza Krüger**, pela cuidadosa revisão, que aprimorou em muito o texto.

No meu amado Goiás também preciso agradecer aos professores e colegas da **Universidade Federal de Goiás**, especialmente a **Fabício Motta**, que foi o responsável pelo primeiro brilho nos olhos que experimentei com o Direito Administrativo. Desde 2010, sigo admirando o seu trabalho e sua forma de lidar com o mundo. Meu muito obrigada por me estimular o desassossego e a eterna busca por novos desafios.

Agradeço, ainda, aos colegas da **Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA-GO)**, especialmente **Marcelo Sáfadi, Juliano Martins Rodrigues, Lucelena Melo, Marcela Ruggeri Meneses** e **André Freitas**, por me permitirem acompanhar de perto o primoroso trabalho que tem sido feito para a gestão da Região Metropolitana de Goiânia.

Às amigas de alma **Ana Carolina Castro** e **Mariana Mendes Scalzitti**, pelo socorro nos momentos de angústia e com quem ando sempre e para sempre de mãos dadas.

Agradeço também à equipe do projeto Governança Metropolitana do **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, **Marco Aurélio Costa**, **Bárbara Oliveira Marguti**, **César Buno Favarão** e **Sara Rebello Tavares**, que, além de me oportunizarem a imersão no tema por ocasião da pesquisa realizada neste ano, me forneceram subsídios e reflexões indispensáveis ao fechamento desta dissertação.

À minha São Paulo, que diariamente me proporciona a dor e a delícia de viver em uma metrópole.

“Um bom governo pressupõe duas condições: primeiro, a fidelidade a seu objetivo, que é a felicidade do povo; segundo, um conhecimento dos meios pelos quais o objetivo pode ser melhor atingido”.

James Madison, O Federalista, Artigo 62.

RESUMO

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Regiões Metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança.** 2017. 180 p. Mestrado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O presente trabalho propõe-se a estudar as regiões metropolitanas tomadas enquanto instituto jurídico, investigando o seu regime jurídico após a edição de novo marco legal e propondo caminhos para a construção de um “sistema metropolitano”. Para a realização dessa tarefa, inicia-se caracterizando o processo de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil em quatro diferentes fases, desde a década de 60 (primeiro marco), passando pela Constituição de 1988 e décadas seguintes (segundo marco), até a história mais recente, quando o Supremo Tribunal Federal, após quase quinze anos, profere acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ (terceiro marco) e considerando a edição da Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole (quarta fase). Realiza-se, a seguir, o estudo minucioso do regime jurídico aplicável a tais entidades, trazendo reflexões e propondo interpretações acerca dos pontos mais polêmicos da questão metropolitana, em especial: a leitura das regiões metropolitanas como instrumentos de cooperação federativa e de promoção de políticas públicas; a harmonia jurídica entre a criação de regiões metropolitanas e a autonomia municipal; a definição legal e jurídica da região metropolitana como uma conciliação entre o fenômeno urbanístico de metropolização e a criação das unidades regionais; os limites da atuação legislativa do Estado; o papel central do plano de desenvolvimento urbano integrado. Em seguida, analisa-se as possibilidades jurídicas de conformação da estrutura de governança e sua organização administrativa, apresentando as atribuições e características jurídicas necessárias à gestão metropolitana e comparando as figuras dos órgãos, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista como estruturas integradoras das funções públicas de interesse comum. Conclui-se que não existe um modelo único e ideal que possa ser adotado em todas as regiões metropolitanas, mas propõe-se que as atribuições mínimas estejam presentes em qualquer modelo escolhido. Finaliza-se sugerindo limites de conteúdo da lei complementar estadual e propondo a criação de um sistema metropolitano com a conjugação de vários modelos jurídicos.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas. Estatuto da Metrópole. Regime jurídico. Estrutura de governança. Organização administrativa.

ABSTRACT

SANTOS, Marcela de Oliveira. **Metropolitan Regions in Brazil**: legal regime and governance structure. 2017. 180 p. Master – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

This work proposes to study the metropolitan regions as a legal institute, investigating its legal regime after the edition of a new legal framework and suggesting ways of building a “metropolitan system”. In order to do so, we begin by characterizing the process of institutionalization of the metropolitan regions in Brazil in four different phases, since the 1960s (first phase), passing through the 1988 Constitution and following decades (second phase), until the more recent history, when the Federal Court of Justice, after almost fifteen years, pronounces the judgement in the Direct Action of Unconstitutionality 1.842/RJ (third phase) and considering the edition the Law nº 13. 089/2015, which institutes the Statute of the Metropolis (fourth phase). Next, we conduct a thorough study of the legal regime that can be applicable to such entities, reflecting and suggesting interpretations about the most controversial aspects of the metropolitan issue, specially: the comprehension of the metropolitan regions as instruments of federative cooperation and promotion of public policies; the legal harmony between the creation of metropolitan regions and municipal autonomy; the legal definition of metropolitan regions as a conciliation between the urban phenomenon of metropolization and the creation of regional units; the limits of the legislative activity of the State; the central role of the integrated urban development plan. Then, we analyze the legal possibilities of conforming the governance structure and its administrative organization, presenting the attributions and legal characteristics necessary to the metropolitan management, and comparing the configuration of agencies, autarchies, public companies and joint capital companies as possibilities of integrative structures of public functions of common interest. We conclude that there is not a unique and ideal model that can be adopted in all metropolitan regions, but we propose that the minimal attributions must be present in any chosen model. We finish the work suggesting limits in the content of the state complementary law and proposing the creation of a metropolitan system conjugating various legal models.

Keywords: Metropolitan Regions. Statute of the Metropolis. Legal Regime. Governance Structure. Administrative Organization.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BNH	Banco Nacional de Habitação
BRDES	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAF	Comitê de Articulação e Pactuação Federativa
CASAN	Companhia Catarinense de Águas e Saneamento
CF	Constituição Federal
CNPU	Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COMEC	Coordenação da Região Metropolitana de Salvador
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CONDEPE/FIDEM	Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco
DIRUR	Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
EC	Emenda Constitucional
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPs	Instituições Participativas
LC	Lei Complementar
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano Regional da Região Metropolitana de Porto Alegre
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLS	Projeto de Lei do Senado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNLP	Plano Nacional de Logística Portuária
PNLT	Plano Nacional de Logística em Transporte

PPPs	Parcerias Público-Privadas
RE	Recurso Extraordinário
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RIDE/DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RM	Região Metropolitana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDERF	Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	25
1 A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: EM BUSCA DE UM REGIME JURÍDICO	30
1.1 O processo de institucionalização como elemento de fundo da “questão metropolitana”.....	30
1.2 Das primeiras metrópoles à década de 80: centralização na União e ausência de cooperação entre os entes.....	33
1.3 As regiões metropolitanas na Constituição de 1988: a emancipação municipal e o esvaziamento das regiões metropolitanas	40
1.4 As transformações na Administração Pública, as mudanças constitucionais e a ADI 1.842/RJ: novos parâmetros normativos para institucionalização das regiões metropolitanas.....	45
1.5 O novo marco legal – Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole): suficiência dos parâmetros normativos para institucionalização e definição do regime jurídico	52
2 REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS	57
2.1 O federalismo cooperativo e as regiões metropolitanas: harmonia necessária para a gestão adequada	57
2.2 Interface entre interesse local, interesse metropolitano e interesse comum: o interesse comum como fundamento da integração	65
2.3 Nem do Estado, nem dos Municípios: a titularidade das funções públicas de interesse comum é do colegiado formado pelos entes	72
2.4 A finalidade da instituição da região metropolitana: integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.....	75
2.5 Da metrópole à região metropolitana: o conceito jurídico de região metropolitana...	82
2.6 A lei complementar estadual instituidora da região metropolitana: conteúdo, iniciativa e limites ao exercício da competência legislativa	88
2.7 A compulsoriedade da integração dos Municípios na região metropolitana em equilíbrio com a autonomia municipal.....	94
2.8 O planejamento nas regiões metropolitanas: o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e compatibilização com demais planos	98

3 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA INTEGRAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM.. 109

3.1 A “estrutura de governança” não necessariamente corresponde à “organização administrativa” integradora das FPICs.....	109
3.2 Parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais para a conformação da estrutura de governança visando à integração das FPICs.....	111
3.3 A gestão democrática e a obrigatoriedade de representação da sociedade civil na estrutura de governança da região metropolitana.....	120
3.4 A personalidade jurídica da estrutura como pressuposto para a integração das FPICs.....	126
3.5 Competências e atribuições da estrutura institucional integradora das FPICs.....	131
3.6 A integração das FPICs por meio de órgão.....	143
3.7 A integração das FPICs por meio de autarquia.....	146
3.8 A integração das FPICs por meio de arranjos empresariais – sociedade de economia mista e empresa pública.....	150
3.9 Consórcio público como instrumento de desenvolvimento urbano integrado.....	155
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
REFERÊNCIAS.....	169

INTRODUÇÃO

Segundo o último Censo do IBGE (2010), mais da metade da população brasileira reside em áreas metropolitanas¹. As “metrópoles” representam um fenômeno independente e anterior ao Direito. A *metropolização* é um processo histórico, de facetas socioeconômicas e geográficas, que parte da urbanização, a qual, cada vez mais intensa, resulta na formação de uma mancha urbana, com a consolidação de relações de interdependência entre os territórios envolvidos (conurbação)².

É na complexidade urbana que as necessidades públicas vão se manifestar em larga escala, ensejando a atuação da Administração Pública nestes territórios. A solução dos problemas metropolitanos dificilmente será alcançada por meio de iniciativas isoladas, mas dependerá de articulação e gestão integradas por todas as instituições e pessoas atuantes nos territórios envolvidos e da criação de estruturas institucionais propícias à integração.

O fenômeno metropolitano pode ser analisado na perspectiva fática-urbanística, enquanto realidade urbana, econômica e social, ou enquanto instituto jurídico³. É desse segundo aspecto que cuida a presente pesquisa, que se justifica pela necessidade de se buscar soluções para os paradoxos existentes nesses espaços.

A figura da região metropolitana não é nova entre nós: sua previsão na ordem constitucional brasileira remonta ao final de década de 70 e foi mantida na Constituição Federal de 1988 (art. 25, §3º). A doutrina especializada (AZEVEDO & GUIA, 2000; GOUVÊA, 2001; GRAU, 1974) sedimentou o entendimento segundo o qual o principal problema da gestão metropolitana residia nas lacunas e nas fragilidades de institucionalização das regiões metropolitanas, resultando na ausência de um regime jurídico claro⁴. Após a instituição do

¹ Hoje, a taxa de urbanização no país é de 84,36% (porcentagem da população da área urbana em relação à população total), quase o dobro da taxa de 44,67% de 1960. Dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42, 1979.

² De acordo com Balbim et al. (2012), a expressão “conurbação” teria sido cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas.

³ Como esclarece Carlos Bastide Horbach (2004, p. 121), instituto “é a expressão utilizada para designar o conjunto de regras e princípios que regem certas situações de direito, sendo, portanto, um complexo ordenado de normas configurando um todo coerente em torno de uma parte específica de um objeto de um ramo do Direito”.

⁴ AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000; GOUVÊA, Ronaldo Guimarães, **Autonomia municipal em regiões metropolitanas: as questões administrativa e política**. Trabalho apresentado no XXIII International Congress of the Latin American Studies Association LASA 2001. Washington, D.C: 2001. p. 3. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GuimaraesGouveaRonaldo.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2016. GRAU, Eros. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, marco legal especificamente direcionado para essas unidades regionais, o cenário jurídico se alterou de maneira significativa.

Diante disso, a presente dissertação se debruça sobre os seguintes *problemas*: qual é o regime jurídico da região metropolitana em face do Estatuto da Metrópole, conjugado com a Constituição e com sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, especificamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ? Definido este regime, quais são os requisitos e características que devem ter a estrutura de governança e a organização administrativa para a adequada integração da organização, o planejamento e a execução das funções públicas em comum nas regiões metropolitanas? Quais são as formas jurídicas possíveis para essa integração? Existe uma forma jurídica considerada ideal para a gestão metropolitana?

Testamos as seguintes *hipóteses*: do ponto de vista jurídico-institucional, as lacunas de institucionalização foram sendo gradualmente superadas por meio do fortalecimento do marco normativo para tais unidades regionais, cuja última expressão é o Estatuto da Metrópole; do marco legal, é possível extrair um regime jurídico bem delineado; a Constituição e o Estatuto da Metrópole direcionam o legislador estadual à criação de estrutura jurídica integradora; não existe um modelo único de estrutura aplicável a todas as regiões metropolitanas.

Pretendemos sustentar que existem parâmetros mínimos que devem estar presentes na estruturação de qualquer dos modelos jurídicos de região metropolitana. Assim, a construção de um “sistema metropolitano”, com a conjugação de diferentes estruturas administrativas, apresenta-se como o caminho mais adequado para a integração das funções públicas de interesse comum.

A identificação do regime jurídico aplicável a tais unidades territoriais não é tarefa fácil, e há muito tempo diversos juristas têm se debruçado sobre a questão.⁵No centro deste desafio

⁵ Dentre os estudiosos que se debruçaram com profundidade sobre o tema está Eros Roberto Grau, que publicou, em 1974, o livro “Regiões metropolitanas: Regime jurídico” (São Paulo: José Bushatsky, 1974). Algumas das conclusões ali apresentadas foram revistas pelo próprio autor cerca de dez anos depois, no livro “Direito Urbano: Região Metropolitana, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano” (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983). Alaôr Caffé Alves publicou, em 1981, “Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal” (São Paulo: Baushatsky, 1981). Eurico de Andrade Azevedo também publicou diferentes estudos sobre o assunto. Cf. AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituição das Regiões Metropolitanas no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 20. n. 79/80, jul-dez/1967. p.121-129; AZEVEDO, Eurico de Andrade; MENDES, Raul Armando. Princípios para instituição de regiões metropolitanas. **Revista Justitia**, v. 57, n. 68, ano XXIX, p.79-97, 2º trim./1967. Mais recentemente, Ana Carolina Wanderley Teixeira (“Região Metropolitana. Instituição e Gestão Contemporânea – Dimensão Participativa”, Belo Horizonte: Fórum, 2009) e Reinaldo Moreira Bruno (“Regiões Metropolitanas: Posição no Cenário Constitucional, Competência e Financiamento de Suas Atividades do Estado Brasileiro”, Curitiba: Juruá, 2016) publicaram suas contribuições. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA tem estado à frente de tais discussões, protagonizando debates e estudos sobre as regiões metropolitanas no Brasil. Atualmente, o órgão desenvolve o programa Governança Metropolitana, no qual a autora deste trabalho participou como pesquisadora, elaborando o texto base do livro “Comentários ao Estatuto da Metrópole”.

está o delineamento (e a exploração teórica) de um marco normativo específico e bem desenhado das regiões metropolitanas. Para o estudo acerca da estrutura de governança e da organização administrativa dessas unidades regionais, faz-se necessário o resgate da evolução histórica do seu caminho de institucionalização, *vis-à-vis* o processo de metropolização verificado no país e a trajetória do federalismo nacional, o que será feito no Capítulo 1.

São apresentados quatro diferentes marcos de institucionalização, com a identificação dos elementos essenciais acerca da estrutura institucional metropolitana em cada um: um primeiro, que remonta ao início da urbanização do Brasil, entre as décadas de 1960 e 1980, relacionado ao modelo de gestão centralizador empreendido pela União, durante o Regime Militar; um segundo, do período da Assembleia Constituinte e da Constituição de 1988, marcado pela tônica do municipalismo; um terceiro marco, que pode ser verificado a partir da década de 1990, em que o contexto do federalismo altera profundamente o cenário de institucionalização, e quando ocorre posicionamento do Supremo Tribunal Federal em caso paradigmático, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ, em 2013, até a edição do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, diploma normativo que inaugura uma fase mais recente da chamada institucionalização das regiões metropolitanas.

No Capítulo 2, debruçamo-nos sobre o regime jurídico de tais unidades regionais, iniciando a reflexão contextualizada sob o federalismo cooperativo. Constatase que, a partir do Estatuto da Metrópole, a região metropolitana passa a ser instrumento de promoção de políticas públicas para a população dos municípios dela integrantes, impondo-se a necessidade da produção de uma regulação urbanística padronizada para promover as funções sociais da cidade-metrópole.

Questões como a interface entre interesse local e interesse comum e sua titularidade, a finalidade e o conceito legal de região metropolitana, o conteúdo e os limites da lei complementar estadual criadora das unidades regionais, bem como o papel e as características do plano de desenvolvimento urbano integrado são analisadas, a partir dos parâmetros normativos da Constituição e da terceira e quarta fases de institucionalização, especialmente o acórdão proferido na ADI 1.842/RJ e o Estatuto da Metrópole.

Considerando os objetivos da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, incisos II e III, Constituição Federal de 1988), e tendo em vista o papel estratégico que as metrópoles têm no desenvolvimento do país, notadamente pela sua centralidade econômica, testamos a hipótese de que a gestão metropolitana pressupõe a conformação de certa estrutura de governança e organização em que a Administração Pública possa atuar e exercer suas atividades, tendo como

finalidade última a realização das funções públicas de interesse comum para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Nesse sentido, atualmente, além do desafio da exata compreensão do regime jurídico das regiões metropolitanas, após a edição do Estatuto da Metrópole, impõe-se ao Direito a investigação acerca das possibilidades jurídicas de conformação da estrutura de governança e da organização administrativa responsáveis pela integração das funções públicas de interesse comum, desafios aos quais nos propomos.

No Capítulo 3, a abordagem proposta considera a organização estrutural da Administração Pública, que, conforme ensina Fabrício Motta, consiste em buscar, no interior no ordenamento, “a estrutura jurídico-subjetiva mais adequada para a realização de determinados fins” (MOTTA, 2014, p. 37-38). Sem pretender escolher um modelo único, mas propondo a criação de um “sistema metropolitano”, analisamos diferentes estruturas jurídicas que possam ser consideradas adequadas para se atender às funções que a Constituição e o Estatuto da Metrópole outorgaram às regiões metropolitanas. Sugerimos atribuições mínimas e comparamos diferentes estruturas institucionais integradoras, que possam resultar da desconcentração (órgãos) e da descentralização (fundação pública, autarquia, empresa pública e sociedade de economia mista) administrativas. Por fim, analisamos o papel dos consórcios públicos na gestão metropolitana.

Algumas ideias apresentadas neste trabalho são resultado do amadurecimento das nossas reflexões a partir de pesquisa realizada junto ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no programa Governança Metropolitana, em que a autora elaborou o texto base para a publicação “Comentários ao Estatuto da Metrópole”, que contou com a avaliação de especialistas na área e cujos principais resultados foram apresentados em Oficina de Trabalho realizada na sede do IPEA, em Brasília, em 31 de março de 2017.⁶

⁶ Na data de depósito desta dissertação, o livro estava em fase de editoração e tem previsão para lançamento em 2018. Tendo em vista que o estudo realizado foi pioneiro e contou com a participação de vários especialistas, algumas das ideias ali levantadas serão referenciadas nesta dissertação, com referência “no prelo”. Os especialistas que analisaram os textos que produzimos foram os seguintes: Alex Ferreira Magalhães, Professor Doutor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ); Benny Schvarsberg, Professor Doutor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (UnB); Daniel Augusto Diniz Vila-Nova, Assessor Jurídico do Supremo Tribunal Federal; Daniela Campos Libório, Professora Doutora da Universidade Pontifícia Católica de São Paulo (PUC-SP) e Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico; Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino, Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia e do Observatório das Metrópoles. Para mais detalhes sobre o Projeto Governança Metropolitana, conferir: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca%20metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206>.

A pesquisa é eminentemente bibliográfica e baseia-se na literatura especializada sobre o tema, especialmente a doutrina jurídica, com a qual dialogamos ao longo de todo o trabalho. Foram investigadas produções científicas nacionais sobre o tema, que serviram de base para a composição do estado da arte dos conceitos apresentados. Obras de autores de outras áreas foram lidas, por se tratar de tema interdisciplinar.

Para melhor conhecimento das questões que envolvem o debate sobre região metropolitana, foram investigadas a legislação brasileira vigentes e aquela que outrora tratou do tema, tais como as Constituições anteriores e a Lei Complementar nº 14/1973.

A pesquisa jurisprudencial resume-se ao Supremo Tribunal Federal, com buscas no sítio eletrônico oficial, por meio da expressão “região metropolitana” e seu equivalente no plural. Não foram analisadas decisões de tribunais estaduais.

Os dados e informações apresentados sobre as “principais regiões metropolitanas” citadas em algumas oportunidades no trabalho referem-se a esse programa do IPEA, mais especificamente à pesquisa realizada em 2013 e divulgada no livro “40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil”,⁷ com atualizações obtidas na Oficina de Trabalho realizada.

Não são objetos da pesquisa outros instrumentos de cooperação, tais como as regiões de desenvolvimento integrado previstas no art. 43 da Constituição, nem as aglomerações urbanas e microrregiões. Ressalte-se, contudo, que embora se tenha optado por focar nas regiões metropolitanas em razão de sua relevância e pelo fato de haver poucas aglomerações institucionalizadas, as conclusões acerca do regime jurídico são válidas para as aglomerações urbanas, com exceção da definição, única distinção que o Estatuto da MetrÓpole fez entre tais figuras. As conclusões também são extensíveis às microrregiões com características predominantemente urbanas, tendo em vista a previsão, no art. 1º, §1º, I, de que as disposições do Estatuto da MetrÓpole são aplicáveis a tais unidades regionais. As microrregiões, por seu turno, não foram objeto do Estatuto da MetrÓpole.

⁷IPEA. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo. Brasília: Ipea, 2013.

1 A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: EM BUSCA DE UM REGIME JURÍDICO

1.1 O processo de institucionalização como elemento de fundo da “questão metropolitana”

Por “institucionalização das regiões metropolitanas”, tomamos o esforço do Direito para formatar juridicamente tais unidades regionais. Partimos da premissa de que esse processo é fundamental para que se possa cogitar a estruturação da governança e da organização administrativa. Abordamos tal processo a partir de três diferentes vieses.

Uma primeira dimensão da institucionalização consiste na existência de um marco normativo para a criação e o funcionamento das regiões metropolitanas, com o consequente estabelecimento de um regime jurídico próprio para o instituto em questão.

Considerando o federalismo brasileiro ser do tipo cooperativo, esse primeiro aspecto se reflete, *a priori*, na existência de normas constitucionais que tomem as regiões metropolitanas enquanto instituto jurídico, prevendo a competência para sua instituição, as suas finalidades e sua posição no pacto federativo. Além disso, a ordem constitucional também deve conter normas que tratem das competências dos entes federados e das relações entre eles, notadamente as de cooperação, visto que as regiões metropolitanas são, em essência, arranjos institucionais integrados por diversos entes que atuam conjuntamente para a realização das funções públicas em comum.⁸

A segunda faceta da institucionalização refere-se às diretrizes e parâmetros gerais acerca da criação jurídica (critérios para instituição e conteúdo mínimo da lei instituidora) e da gestão da região metropolitana, com a regulação dos seus elementos indispensáveis à gestão (diretrizes, instrumentos, identificação dos atores metropolitanos e definição de suas atribuições mínimas, regras sobre governança, dentre outros), ou seja, o estabelecimento de normas gerais por parte da União sobre estas unidades regionais.⁹

⁸ Observe-se que o caráter cooperativo da região metropolitana não é mitigado pelo elemento da compulsoriedade, se entendermos a gestão metropolitana como um direito social. Neste sentido, temos os ensinamentos de Gustavo Gomes Machado (2009, p. 14): “Se a gestão metropolitana for entendida como um *direito coletivo*, estar-se-á admitindo que os conflitos de competência e a ausência de acordos entre os entes federados não poderiam justificar juridicamente a ausência de políticas públicas regionais. A gestão metropolitana seria um *dever* dos entes federados, e não uma *faculdade*”. Disso se falará com mais detalhes no Capítulo 2.

⁹ Andreas J. Krell (2008, p. 60-61), em valioso trabalho sobre o papel das normas gerais no federalismo brasileiro, aborda a necessidade de regulamentação nacional homogênea, que consiste na normatização, pela União, de matérias que não comportam o regime diferenciado entre os diferentes entes federados. Citando Lúcia Valle Figueiredo, explica que “as normas gerais devem disciplinar matérias de forma *homogênea*, com efeito para todas as pessoas políticas federativas, sempre em prol da segurança e certeza jurídicas e para assegurar uma aplicação uniforme dos princípios constitucionais expressos e implícitos” (grifos no original). O autor cita, ainda, Tércio

Por fim, a última (e não menos importante) manifestação da institucionalização é a normatização específica das regiões metropolitanas, cuja competência é dos Estados, conforme disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Rosa Moura, Diócles Libardi e Maria Isabel Barion (2006, p. 2) definem essa dimensão da institucionalização como um conjunto de ações que combinam a identificação da situação problema, a institucionalização da área identificada, a definição dos serviços a serem contemplados, a destinação de recursos e a organização de uma estrutura de gestão.

Assim também são as lições Eurico de Andrade Azevedo (1978, p. 131):

A institucionalização das regiões metropolitanas envolve, conseqüentemente, a definição urbanística do território abrangido pela área, a definição dos assuntos de interesse metropolitano e a constituição do governo metropolitano ou, como isto não é possível no momento, os princípios básicos para a organização do sistema de administração da área.

Os estudiosos do assunto, em diversas áreas do conhecimento (juristas, cientistas políticos, urbanistas e economistas), vinham atribuindo os principais problemas da gestão metropolitana à inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as regiões metropolitanas.¹⁰¹¹

Edésio Fernandes Júnior (2013, p. 2), em importante texto sobre o assunto, chegou a dizer que a institucionalização seria o “elo perdido” no processo de construção da democracia nos países urbanizados:

Da perspectiva jurídico-política, a importância da construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana adequada decorre do fato de que tal esfera é o elo perdido

Sampaio Ferraz Júnior, para quem este exercício da competência normativa tem a função de garantir segurança, certeza e igualdade das normas gerais, dado que elas “podem, só assim, completar a eficácia de preceitos expressos e dos princípios decorrentes da Constituição, mormente quando a realidade brasileira, com sua multiplicidade de Municípios e Estados-Membros exige uma formulação global, garantidora de unidade e racionalidade”.

¹⁰ Neste sentido: AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000; GOUVÊA, Ronaldo Guimarães, **Autonomia municipal em regiões metropolitanas: as questões administrativa e política**. Trabalho apresentado no XXIII International Congress of the Latin American Studies Association LASA 2001. Washington, D.C: 2001. p. 3. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GuimaraesGouveaRonaldo.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2016. GRAU, Eros. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974. Na pesquisa realizada, não identificamos novas publicações após a edição da Lei nº 13.089/2015, pelo que não sabemos se os autores entendem que tal lei resolve os problemas levantados.

¹¹ Este ponto, inclusive, constou da justificativa para a proposição do Projeto de Lei nº 3.460/2004, que resultou na edição do Estatuto da Metrópole, 11 (onze) anos depois, que será abordado no tópico 1.5. Nas palavras do autor, Deputado Walter Feldman: “Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos, da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas” (Grifou-se).

no processo de construção de uma ordem verdadeiramente democrática nos países urbanizados, bem como de padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental para orientação dos processos de gestão urbana em áreas metropolitanas.

Já Jeroen Klink (2009, p. 416) descreve esta lacuna normativa como um “paradoxo”:

[...] o debate sobre as regiões metropolitanas aponta para um paradoxo: enquanto concentram importantes problemas e oportunidades, verificamos, ao mesmo tempo, que o arcabouço institucional que deveria nortear a organização, gestão e financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades.

De fato, sem a existência de um regime jurídico claro e de um desenho institucional mínimo¹² para a estruturação e funcionamento das regiões metropolitanas, não se pode viabilizar, de maneira adequada, o planejamento, a execução, a produção e a distribuição de bens e serviços públicos no âmbito do espaço urbano em escala metropolitana.

Os processos de institucionalização das regiões metropolitanas acompanham – ou tentam acompanhar – a evolução da urbanização e metropolização ocorridas no país¹³. Bem por isso, no Brasil, os primeiros traços da institucionalização surgiram no final da década de 1960, quando o país já caminhava para se tornar urbano. Desde então, é possível identificar *quatro diferentes marcos* referentes aos arranjos institucionais metropolitanos¹⁴.

Nos tópicos seguintes, apresenta-se o histórico da institucionalização das regiões metropolitanas no país. Não se pretende apresentar detalhes da trajetória das regiões metropolitanas, mas busca-se (i) analisar como o processo de institucionalização levou à identificação de um regime jurídico específico aplicável às regiões metropolitanas e (ii) levantar os aspectos institucionais que são essenciais à conformação da governança no âmbito metropolitano. O objetivo, então, é identificar o regime jurídico das regiões metropolitanas *vis-à-vis* a evolução de seus parâmetros de institucionalização, para a análise das possibilidades

¹² O IPEA (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 19-20), em estudo publicado em 2013 sobre a institucionalização das 15 (quinze) principais regiões metropolitanas do Brasil, identificou que o arranjo ideal das RMs deve ter os seguintes elementos: instância de gestão exclusiva, instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, fundos operantes, conselho deliberativo e consultivo, programas específicos para a RM nos orçamentos plurianuais e plano metropolitano.

¹³ A diferença entre “metropolização” e “urbanização” adotada neste trabalho tem origem na distinção que a Constituição de 1988 e as anteriores fazem entre “município” e “região metropolitana”, sendo que a noção de “urbano” está associada ao “município” tomado como ente federativo, e “metropolitano” associa-se à “região metropolitana”.

¹⁴ Moura, Libardi & Barion (2006) e Edésio Fernandes (2003) falam em três “ondas”. Utilizamos a expressão “marcos”, “períodos” e “fases” em que é possível identificar gradual transformação dos parâmetros de institucionalização ao longo do tempo. A identificação do quarto marco é fruto da pesquisa que embasa esta dissertação.

jurídicas de conformação da governança nas regiões, o que será retomado no Capítulo 3 deste trabalho.

1.2 Das primeiras metrópoles à década de 80: centralização na União e ausência de cooperação entre os entes

Uma primeira fase de institucionalização pode ser identificada no fim da década de 1960 e durante toda a década de 1970, no período em que vigorava no Brasil o Regime Militar. Nessa época, o Brasil já havia se tornado um país com maioria da população urbana, com taxa de urbanização de 55,92% (1970)¹⁵ e, ao longo desses anos, assistiu-se ao aparecimento e ao aprofundamento de problemas estruturais no ambiente urbano, inclusive com impactos que ultrapassavam, já à época, o território de um único Município.

Algumas iniciativas de criação de órgãos de planejamento em diferentes Estados e a realização de eventos acadêmicos em nível nacional para a discussão da “questão metropolitana” começaram a proliferar,¹⁶ em face do reconhecimento de que a metropolização crescente era um processo irreversível, e que era necessário responder, em alguma medida, às demandas sociais existentes nesses espaços que cresciam para além do urbano, isto é, ultrapassando a unidade territorial do município. Assim, ainda que incipiente, a preocupação com a gestão metropolitana já se apresentava e requeria um tratamento diferente da tradicional gestão urbana, e também apresentava desafios distintos da forma tradicional de organização do Estado (ROLNIK & SOMEKH, 2004, p. 85). A necessidade de pensar soluções de contratualização no ambiente metropolitano surgiria neste contexto.

¹⁵IBGE, **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42.

¹⁶No ambiente técnico e acadêmico, a questão metropolitana já vinha sendo abordada e ensejou ações pioneiras e difusas na década de 60, de que são exemplos a organização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963 e a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), pelo Governo do Estado de São Paulo, em 1967. Órgãos similares foram estruturados na cidade de Belém, onde foi criada uma sociedade de economia mista para gestão de um sistema de planejamento metropolitano, e em Salvador e Belo Horizonte, onde foram criados conselhos vinculados ao Estados. Já em Porto Alegre, os municípios protagonizaram a criação do Grupo Executivo da Região Metropolitana, que chegou a elaborar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Sobre esse histórico, cf. GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 273, 6 abr. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5050>>. Acesso em: 26 ago. 2017; e BAINES, Christian; SOUZA, Emerson Goulart Caetano de; GIALDI, Odete Carmem; SCHURGELIES, Vinicius. **Fortalecimento das Relações Metropolitanas: o caso de São Paulo**. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

Mas foi somente com a Constituição de 1967 que a região metropolitana tomou contornos jurídicos.¹⁷¹⁸ no Título III – “Da Ordem Econômica e Social”, previu-se, no §10, que a União, mediante lei complementar, poderia estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.¹⁹

A inserção do tema no título que trata da ordem econômica e social (Título III) revela que, desde a origem, o tratamento da questão metropolitana nas Constituições levou em conta seu papel estratégico para o desenvolvimento econômico, pelo fato de as regiões metropolitanas concentrarem a maior parte dos esforços de investimento nacional, público e privado, sem, contudo, contarem com infraestrutura e ordenação suficientes para otimizar tais esforços em direção ao desenvolvimento adequadamente planejado.

Raul Machado Horta (1975, p. 37) assim leciona sobre a posição do dispositivo:

Localizou o novo instituto no título constitucional da “Ordem Econômica e Social”, para convertê-lo em princípio de domínio que encerra a filosofia econômica e social da Constituição, visando à realização da *justiça social*. O intérprete da Constituição e o executor da norma constitucional relativa à região metropolitana devem refletir nessa localização que singulariza a região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro. A desatenção neste aspecto, que vem da lei fundamental do País, tornará a contribuição dos intérpretes, dos administradores e dos técnicos, mero reflexo de soluções importadas, outra forma de marginalismo jurídico, distante do modelo constitucional brasileiro, que requer tratamento autônomo e, por isso, encerra um

¹⁷Não se ignora a previsão, na Constituição Federal de 1937 e em constituições estaduais posteriores, da possibilidade de os Municípios de uma mesma região se agruparem para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns, inclusive detendo a entidade personalidade jurídica limitada aos seus fins, porém não prevista especificamente a figura da região metropolitana. Vejam-se os termos do art. 29 da CF de 1937: “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”. Eros Grau (1983, p. 8) também menciona o Plano de Eletrificação do Estado de Minas Gerais, que em 1950 mencionava o “perímetro” da área metropolitana de Belo Horizonte. Tal previsão, contudo, não chegou a ser efetivada e não teve por foco a gestão metropolitana, haja vista o Brasil não ser, à época, um país essencialmente urbano. Para Pedro Serrano (2009, p. 130), a razão da não efetivação de tal previsão foi o autoritarismo que impediu qualquer manifestação de descentralização. Para nós, essa visão deve ser combinada com o reconhecimento de que o Brasil, nessa época, ainda não era um país tão urbanizado.

¹⁸Raul Machado Horta (1975) conta que a Comissão de Juristas instituída em 1966 pelo Presidente Castello Branco chegou a apresentar a concepção jurídica de regiões metropolitanas, no Anteprojeto de Constituição Federal, em 19 de agosto de 1966, sem, contudo, utilizar esta expressão. Previu-se, no art. 247 do Anteprojeto, que os Estados poderiam, mediante autorização de dois terços dos membros de suas Assembleias Legislativas e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns municípios visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum. O tema não apareceu no anteprojeto encaminhado ao Congresso Nacional em 12 de dezembro de 1966, mas foi inserido por meio da Emenda nº 848, chegando-se ao texto final da referida Constituição.

¹⁹ CF de 1967. Art. 157, §10: “§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”. Tal dispositivo resultou de anteprojeto elaborado por Hely Lopes Meirelles, a pedido de Milton Campos, então ministro da Justiça. Sobre os antecedentes da norma constitucional, cf. Eros Roberto Grau (1974) e Eurico de Andrade Azevedo (1967).

desafio à imaginação criadora e à competência dos responsáveis pela execução de um *projeto brasileiro de região metropolitana*.

Já Eros Roberto Grau (1983, p. 41-42) sempre criticou a posição do dispositivo na Constituição, defendendo que deveria estar no capítulo “Dos Estados e Municípios”, e não no “Da ordem econômica e social” e que a inserção incorreta levou à confusão entre as figuras das regiões de serviço – que o autor identifica como regiões metropolitanas, eis que objetivam a realização de serviços comuns – e das regiões de desenvolvimento.

Nesse período, o Governo empreendeu, de forma centralizada e em contexto político não democrático, projetos de estímulo ao desenvolvimento regional.²⁰ Resultado disso foi a edição, em 8 de junho de 1973, da Lei Complementar nº 14, que criou oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). No ano seguinte, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974²¹.

O IPEA (1969, p. 2), por meio de sua Área de Desenvolvimento Regional, em estudo realizado a pedido do Ministério da Justiça e do Ministério do Interior para análise de projeto de lei complementar que antecedeu a LC nº 14/1973, ressaltou a centralidade do tema para o Governo Federal:

As aglomerações urbanas não constituem fenômeno de âmbito local, a ser equacionado isoladamente pelas autoridades municipais ou por entidades intermunicipais que venham a ser criadas. A magnitude dos problemas nelas encerrados, de natureza não só urbanística mas econômica e social, vem exigindo maior participação do Governo Federal na criação de melhores condições para o encaminhamento das soluções cabíveis. Sendo essas cidades centros econômicos de maior dinamismo, que deverão se expandir em verdadeiros focos de desenvolvimento, capazes de induzir o crescimento das suas respectivas regiões de influência, interessa diretamente ao Governo Federal promover o seu crescimento harmônico através de uma política de planejamento que integre a ação do poder federal, estadual e legal.

Assim, a Lei Complementar nº 14/1973 pode ser considerada como o primeiro marco legal de tais unidades regionais, como explica Eros Roberto Grau (1983, p. 8):

[...] não será por certo radical a afirmação de que apenas poderemos mencionar a atividade de planejamento metropolitano, como processo institucionalizado, entre nós, a partir da Lei Complementar 14/73, que estabeleceu as primeiras nove regiões metropolitanas brasileiras, definindo o seu regime jurídico.

²⁰ Gilberto Bercovici (2004, p. 49-54) tece críticas ao desenvolvimento regional empreendido neste período, destacando o esvaziamento da essência do federalismo.

²¹Na verdade, a Lei Complementar nº 20/1974 dispôs sobre a criação de Estados e Territórios. Nos arts. 8º a 18, tratou da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e nos arts. 19 a 21, estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, prevendo-se a aplicação da Lei Complementar nº 14/1973.

Além de estabelecer oito unidades territoriais, a Lei a tomou como instituto jurídico pois: definiu quais os serviços comuns aos Municípios seriam entendidos como “de interesse metropolitano”²² e previu estrutura de governança básica. Tendo tratado desses assuntos como normas gerais, apesar de sucinta, a Lei estabeleceu verdadeiro *regime jurídico* para as unidades regionais,²³ que passaria agora a ser aplicado a todas as regiões metropolitanas então criadas e às que viessem a sê-lo.²⁴

Quanto à estrutura de governança, não se previu uma entidade metropolitana ou uma forma jurídica específica, mas apenas “conselhos” de cunho deliberativo e consultivo cuja manutenção deveria ser custeada pelo Estado (art. 2º §3º). Nos arts. 2º a 4º, a Lei estabeleceu que que cada região metropolitana teria um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, ambos presididos pelo Governador do Estado e a serem criados por lei estadual. O primeiro seria composto por cinco membros de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeados pelo Governador, sendo que apenas um seria escolhido a partir de uma lista tríplice organizada pelo Prefeito da capital e outro mediante indicação dos demais Municípios.

Ao Conselho Deliberativo, a Lei atribuiu competência para coordenar a execução de programas e projetos de interesse comum, com o objetivo de unificá-los mediante concessão do serviço a entidade estadual, bem como para realizar o planejamento, por meio da elaboração do Plano Metropolitano Integrado (art. 3º). Já ao Conselho Consultivo, composto por um representante de cada Município, caberia opinar sobre as questões de interesse da região, porém somente por solicitação do Conselho Deliberativo (art. 4º).

Identificam-se, na literatura, variadas críticas aos parâmetros normativos adotados nesta fase de institucionalização.

A primeira delas é que a Lei Complementar nº 14/1973 tratou de forma idêntica situações metropolitanas profundamente diferentes. É o que Eurico de Andrade Azevedo (1978,

²² O art. 5º da Lei complementar nº 14/1973, referido na Lei complementar nº 20/1974, assim definiu “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.”

²³ Ao caracterizar como serviços comuns o planejamento territorial e o controle do uso do solo metropolitano, a Lei criou uma ordem territorial metropolitana e uma política socioeconômica destinada às regiões metropolitanas (FERNANDES JÚNIOR, 2004, p. 79). Ao prever as figuras do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo, tentou estabelecer uma estrutura de governança destinada a tomar decisões e executar serviços comuns em mais de um Município.

²⁴ Exemplo disso é que a Lei Complementar nº 20/1974, que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, previu, no seu art. 20, que a ela seriam aplicáveis os arts. 2º a 6º da Lei Complementar nº 14/1973, isto é, o mesmo regime jurídico aplicável às demais RMs.

p. 132) chamou, ainda na década de 70, de “síndrome da similaridade”, que é o vício de tratar igualmente problemas que necessitam regulamentação específica. Eros Roberto Grau (1983, p. 13-32) aponta, ainda, que deixaram de ser considerados serviços importantes em várias regiões, bem como que foi imposto um modelo único de gestão e de administração para todas as regiões metropolitanas, com a previsão de um Conselho Deliberativo e outro Consultivo, nos quais era garantida a presença de maioria de representantes dos executivos estaduais, ignorando-se as peculiaridades de cada unidade territorial. Além disso, o autor chama a atenção para a atribuição de encargos aos Estados sem a outorga adequada de recursos.

No que se refere à forma de execução dos serviços comuns (ou às possibilidades jurídicas de estruturação institucional para tal finalidade), a Lei estabeleceu que ela iria se efetuar de diferentes formas: pela concessão dos serviços a entidade estadual, pela constituição de empresa de âmbito metropolitano ou mediante outros processos estabelecidos através de convênio (art. 3º, parágrafo único). Embora a Lei não tenha definido que a titularidade era do Estado, naquele momento era este ente que exercia papel proeminente na gestão do espaço regional, inclusive tomando a frente de algumas questões locais, o que explica que tenham sido constituídas diferentes empresas estaduais para a prestação de serviços públicos na área de saneamento e de transporte, com o apoio – especialmente financeiro – da União.

Apesar de a LC nº 14/1973 não ter atribuído a competência/titularidade dos serviços comuns ao ente estadual, ante à ausência de competências expressas designadas aos municípios no tocante aos serviços comuns, parte da doutrina especializada na época acabou por defender que ao Estado caberia a unificação dos serviços, entendimento que se alterou com o advento da ordem constitucional de 1988. Disso trataremos no tópico 2.3 do Capítulo 2.

Neste *primeiro marco de institucionalização*, vigeu o modelo centralizado, tecnocrático e desenvolvimentista levado a cabo pelo Governo Federal, que culminou na proposição do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND – Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974), elaborado na mesma época da Lei Complementar nº 14/1973.

Nele, constou um capítulo dedicado à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Capítulo IX), focado numa lógica setorialista e com investimentos concentrados nas regiões metropolitanas, notadamente no Sudeste. É desta época, também, a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, com a finalidade de “acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas e de propor as diretrizes, estratégia e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução” (art. 1º), e contava com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), criado em

1975. A CNPU foi extinta cinco anos depois, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), por meio do Decreto nº 83.355, de 20 de abril de 1979. Havia também, como estrutura de apoio técnico, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado pelo Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966, cuja atuação era administrada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e cujas funções foram absorvidas pela CNPU (FERNANDES, 2011, p. 221).²⁵

A instrumentalização das regiões metropolitanas no regime militar é destacada por Fernandes (2003), o qual afirma que a fórmula jurídico-institucional adotada para a gestão das regiões metropolitanas no período permitiu que as regiões metropolitanas se tornassem uma das instâncias mais importantes a serviço do governo federal no processo de alavancagem do modelo de crescimento econômico promovido pelo regime militar.

Nessa época, as regiões metropolitanas contaram com estrutura institucional e com a disponibilidade de recursos financeiros federais, que permitiram a implementação de projetos pautados na tônica do desenvolvimento regional.²⁶²⁷ No entanto, com a crise financeira na década de 80²⁸, houve uma significativa redução dos investimentos, resultando na falta de planejamento e de execução de ações e programas destinados a tais regiões (BAINES *et al*, 2013).

Durante esse período, podemos identificar algumas iniciativas contratuais metropolitanas, capitaneadas pelos Estados dentro do projeto desenvolvimentista federal. Relativamente à prestação dos serviços públicos, ocorreu uma centralização empresarial em concessionárias estatais integrantes da estrutura administrativa do Estado (LOPES, 2006). O exemplo do saneamento é paradigmático, em face do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANASA, que tinha como fundamento a diretriz de criação de uma companhia estadual de saneamento em cada unidade da federação.²⁹

²⁵Cf. também: SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brasil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.

²⁶ Alberto Lopes (2006, p. 144) caracteriza esta fase como de “coerção simétrica”.

²⁷Ainda em 1974, foi editado o Decreto Federal nº 73.600, de 8 de fevereiro de 1974, o qual, ao dispor sobre os recursos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabeleceu que os Estados onde se localizavam as regiões metropolitanas criadas pela Lei Complementar nº 14/1973 deveriam destinar no mínimo 5% (cinco por cento) para a execução e o planejamento integrado dos serviços comuns, e regra semelhante foi destinada aos Municípios na aplicação do Fundo de Participação dos Municípios. Cf. arts. 4º e 5º do Decreto.

²⁸Fator importante para a queda de investimentos nesta área foi a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986.

²⁹ Sobre a trajetória dos contratos de saneamento no Brasil, cf. RIBEIRO, Wladimir Antônio; COSTA, Silvano Silvério. **Dos porões à luz do dia**. Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento no Brasil. In: HELLER, Léo. CASTRO, José Esteban (Orgs.). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Rio de janeiro: Fiocruz; Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 467-501.

Ocorre que essas experiências foram sendo implantadas sem articulação com as instâncias já instituídas – os Conselhos Deliberativos criados pela Lei Complementar nº 14/1973.³⁰ Eros Roberto Grau (1983, p. 9) ressalta que, pelo fato de o planejamento metropolitano nessa época ter sido desenvolvido por órgãos e entidades federais, os órgãos de deliberação metropolitana, cuja instituição foi prevista pela lei complementar supramencionada, passaram a ter existência meramente simbólica e nominal. A ausência de uma estrutura de governança bem delineada, articulada e com poderes específicos pode ser considerada como um dos pontos críticos da gestão metropolitana desde este marco.

Celina Souza (2003, p. 153) chama a atenção para a ausência de cooperação neste período:

Ademais, o modelo de RM implantado pelos militares não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os Municípios ou entre os municípios que integram uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos. O modelo também não gerou uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas.

O processo de metropolização continuava a crescer durante esses anos, chegando a 67,59% a taxa de urbanização do país³¹. Tendo em vista que a LC nº 14/1973 não forneceu elementos que permitissem a articulação e a estruturação de governança com base jurídica sólida, especialmente por não tratar das características jurídicas da entidade metropolitana, as iniciativas concretas de desenvolvimento surgidas no âmbito das próprias regiões metropolitanas foram ocorrendo apenas naqueles espaços mais estratégicos para o governo federal, com o apoio deste.

³⁰ Em livro publicado em 1983, Eros Roberto Grau (1983, p. 8) noticiou o “fracasso” da experiência brasileira na gestão das regiões metropolitanas: “Não há, em realidade, em qualquer das regiões metropolitanas brasileiras, a efetividade de serviços comuns – isto é, daqueles indicados no art. 5º da Lei Complementar – sendo prestados por qualquer entidade cuja existência tenha dependido da instituição de modelo de administração consubstanciado na lei complementar federal. No que diz respeito à prestação de serviços de saneamento básico, de transportes e de aproveitamento de recursos hídricos, estão sendo desenvolvidos por empresas ou entidades estaduais, sem vinculação senão nominal (quanto esta existe) com os Conselhos Deliberativos das regiões. Com relação à produção e distribuição de gás combustível canalizado, trata-se de serviço que não foi ainda assumido a níveis metropolitanos. No que tange ao uso do solo metropolitano, as providências tomadas a nível metropolitano são inteiramente incipientes ou – quando não – sujeitas a arguição de inconstitucionalidade. Não há, por outro lado, ação governamental que, a nível metropolitano, possa ser efetivamente apontada como de planejamento metropolitano”.

³¹ IBGE. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil, 1981, vol. 42.

1.3 As regiões metropolitanas na Constituição de 1988: a emancipação municipal e o esvaziamento das regiões metropolitanas

Ao longo dos anos 1980, assiste-se a uma *segunda fase* de institucionalização das regiões metropolitanas, marcada pelos processos de redemocratização, descentralização política e reorganização do Estado promovidos com a Constituição de 1988.

A partir da nova Constituição, a questão metropolitana saiu da agenda da União como tema estratégico e, do ponto de vista institucional, ingressou na esfera de atribuições dos Estados federados, como resultado direto do ímpeto de descentralização que marcou a constituinte. O assunto foi deslocado do título referente à ordem econômica e social e passou para o Título III – Da Organização do Estado, especificamente para o Capítulo III – Dos Estados Federados.

No artigo 25 da nova Constituição, que trata especificamente das competências e atribuições dos Estados, foi inserido o §3º, dispondo que 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.³² Eis a única menção expressa no texto constitucional a tais unidades territoriais.

A timidez com que a Constituição de 1988 tratou da questão metropolitana, especialmente por não a ter conectado com a política urbana ou com outros dispositivos relacionados às competências e atuação no ambiente urbano, permite concluir pelo esvaziamento do tema do ponto de vista institucional. Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci (2004, p. 555) “a Constituição Federal reservou um papel muito acanhado às regiões metropolitanas, com uma referência breve, no artigo 25, que na prática despreza a experiência dos anos 1970 e 1980”.³³

A singeleza do tratamento constitucional pode ser explicada pela associação, feita não apenas pelos constituintes, mas também por juristas, urbanistas e outros estudiosos da questão urbana, entre *centralização*, *regiões metropolitanas* e *autoritarismo*, ou entre *descentralização* e *democracia*. Tomou conta das discussões o sentimento de que qualquer decisão que indicasse

³²Art. 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”.

³³No universo de 35.111 (trinta e cinco mil, cento e doze) emendas apresentadas pelos constituintes no processo de elaboração da Constituição de 1988, apenas 14 (catorze) versavam sobre o tema metropolitano. Para maiores detalhes sobre a Comissão de Organização do Estado na Constituinte de 1988, ver Souza (1997, 2001).

o caminho da centralização estaria associada à ausência de democracia e, por outro lado, as escolhas direcionadas à descentralização e ao aumento da autonomia local se aproximariam do novo ideal democrático que pautou a constituinte.

Este momento foi marcado pelo “neolocalismo” (MELO, 1993) ou pelo chamado “municipalismo a qualquer custo” (FERNANDES, 2004) e culminou, normativamente, na minimização do tratamento metropolitano e na busca pelo fortalecimento da autonomia dos Municípios, alçados à categoria de entes federados.³⁴ Gustavo Gomes Machado (2009, p. 86) explica porque a pauta metropolitana foi ofuscada pelo municipalismo:

Vistas como contramedidas ao regime ditatorial que se esfacelara no início da década de 1980, a descentralização e a valorização do poder local foram, ao lado da garantia das liberdades individuais e dos direitos humanos, as principais bandeiras que dominaram o processo de elaboração da nova Constituição do Brasil. Neste aspecto, a questão metropolitana colocava-se naturalmente na contramão da onda de descentralização, pois, além de estar politicamente associada ao centralismo tecnocrático do período anterior, devido ao fato de pressupor processos de recentralização da gestão das áreas conurbadas, entrava em choque com uma das premissas capitais de descentralização, que pressupunha o ‘empoderamento’ dos governos locais.

A exaltação do Município como ente federativo autônomo veio acompanhada da atribuição de competências deveras complexas para atendimento da sua população, sem a provisão de recursos suficientes para tanto. Além das competências estritamente municipais, insculpidas no art. 30 (legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, manter programas de educação infantil e ensino fundamental, prestar serviços de atendimento à saúde – ambos em cooperação com a União e os estados –, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, por meio da política urbana, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, além das competências para auto-organização financeira e legislativa), foram estabelecidas competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24)³⁵. Por outro lado, ao lado da autonomização máxima do Município, buscou-se promover a

³⁴ Nos termos do artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”.

³⁵ As primeiras, estabelecidas no art. 23, são competências materiais, voltadas à execução de atividades necessárias à realização do Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República. Já as competências concorrentes são legislativas e são exercidas autonomamente por cada ente, de forma coordenada. Segundo Gilberto Bercovici (2004, p. 59-60), a interação entre os entes para o exercício das competências comuns caracteriza-se como *cooperação*, enquanto, no caso das competências concorrentes, opera-se o que se chama de *coordenação*.

descentralização fiscal – a qual criou, a médio prazo, um ambiente competitivo no federalismo, dificultando a realização da cooperação exaltada na mesma Constituição³⁶.

Às regiões metropolitanas não foram destinadas receitas específicas, nem foram instituídas normas de indução de aplicação dos recursos dos fundos de participação de Estados e Municípios. O enfraquecimento das políticas públicas a nível regional foi consequência dos novos paradigmas constitucionais.

Chama a atenção também o reposicionamento do tema, que foi inserido no Título III – Da Organização do Estado, especificamente para o Capítulo III – Dos Estados Federados, saindo do título referente à ordem econômica e social. Esta mudança refletiu-se quase que de forma simbólica na doutrina e muitos autores passaram a tratar o federalismo brasileiro como desafio central para o funcionamento das regiões metropolitanas, especialmente considerando-se a transformação dos Municípios em entes federados.³⁷

Para Alaôr Caffé Alves (1998, p. 15 e 17-18):

O tratamento da questão no âmbito da organização do Estado demonstra a profunda mudança de concepção do constituinte a respeito, não mais adstringindo-a ao campo da ordem econômica, como ocorria na Carta anterior.[...] Neste sentido, tal deslocamento configura claramente o objetivo do legislador constituinte em tratar a questão como de interesse estrutural-organizativo do próprio Estado brasileiro, e não como manifestação de interesse apenas econômico. Assim, a função metropolitana passou a caracterizar um aspecto importante da vida institucional do Estado brasileiro, encaminhando-se para um tratamento muito mais estável e de natureza singular no que respeita, como vamos ver, às relações entre os Estados e os Municípios metropolitanos, bem como no que se refere à forma de focar as respectivas autonomias político-administrativas.

Apesar de tal previsão no título referente à organização do Estado, o constituinte não esclareceu de que forma a União, os Estados e os Municípios se relacionariam com as unidades regionais, tampouco como se relacionariam uns com os outros no exercício das competências compartilhadas. Também não foi feita qualquer menção às regiões metropolitanas nos artigos dedicados à repartição de competência (arts. 21 a 24) – apesar de ter sido estabelecido que à

³⁶ Cibele Franzese (2010), em sua tese de doutoramento, discorre sobre a relação entre “federalismo cooperativo” e “federalismo competitivo” na Constituição, baseando-se especialmente no modelo de descentralização fiscal adotado. Salienta que a Constituição representou o ápice de um processo de descentralização fiscal, iniciada na década de 80, principalmente via aumento de transferências federais por meio dos fundos de participação.

³⁷ Antônio Fernandes, ao tratar dos três grandes argumentos de fundo que explicam os impasses e dilemas da gestão metropolitana brasileira, aponta que o primeiro é o desenho institucional do Federalismo brasileiro, que privilegia o municipalismo; o segundo seriam as assimetrias entre as diversas regiões metropolitanas; e o terceiro refere-se à trajetória político-institucional das RMs no Brasil. Estes três pontos seriam os principais fatores impeditivos para a consolidação da governança metropolitana no Brasil. Cf. FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte**. In: Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos, Rio de Janeiro, ano XII, nº 4, pp. 219-234, 2011. p. 219-220.

União compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX), bem como ter sido fixada a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I).³⁸

Por outro lado, as normas sobre a política urbana, de responsabilidade dos Municípios, foram inseridas no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, nos arts. 182 a 184. Anote-se a inovação do reconhecimento da realidade urbana como fenômeno a ser objeto da ação de governo, gerando a obrigação de o Município executar a política urbana, obedecendo normas gerais (cf. arts. 21, XX; 24, I; 30, VIII), com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Foi no art. 182 que o Constituinte tratou da política de desenvolvimento urbano, prevendo que ela será executada por meio do plano diretor, considerando exclusivamente o novo ente federativo, o Município. Por política de desenvolvimento urbano tomamos o conceito apresentado por Nestor Goulart Reis Filho (1996, p. 10):

Um projeto de controle dos movimentos (evolução ou desenvolvimento) do processo de urbanização em uma sociedade, que pretende orientar a configuração espacial dessas relações, no que se refere ao meio urbano, e atua diretamente sobre as condições de apropriação, produção, uso e transformação do espaço urbano.

A política urbana figura ao lado dos princípios gerais da atividade econômica (Capítulo I), da política agrícola e fundiária (Capítulo III) e do sistema financeiro nacional (Capítulo IV), o que denota uma relação fundamental entre a ordem econômica e o ordenamento jurídico-urbanístico, a ser considerada na interpretação do direito urbanístico, consoante já abordado no tópico inicial deste capítulo. Exatamente por isso é que alguns doutrinadores do Direito Urbanístico propõem o estudo da política urbana a partir da análise econômica do direito e dos recentes desenvolvimentos do institucionalismo econômico³⁹.

Nesta parte, a norma constitucional não considerou, do ponto de vista da política de desenvolvimento, a escala metropolitana, nem mesmo como norma programática. No que se refere à gestão metropolitana, já foi dito que o tema não apareceu no título da ordem econômica e financeira, mas no da organização do Estado, não sendo, em princípio, cabível conceber que

³⁸ O art. 24, I da Constituição Federal (1988) trata da competência concorrente dos entes para legislar sobre direito urbanístico. Nesse sentido, partindo do pressuposto que o tratamento do ordenamento territorial das regiões metropolitanas é matéria de direito urbanístico (conforme explicado no tópico inicial deste capítulo), tem-se que à União compete editar normas gerais tanto para a gestão urbana quanto para a gestão metropolitana, o que foi realizado por meio da edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), respectivamente.

³⁹ Nesse sentido: PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico**. Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

a Constituição tenha criado bases para uma “política metropolitana” inserida no contexto do desenvolvimento econômico nacional.

Pode-se dizer que a separação entre a pauta urbana e a pauta metropolitana tem sido um dos grandes gargalos para a gestão metropolitana, pois a esta restou, por muito tempo, a conformação com eventuais iniciativas dos Estados, competentes para instituí-las, sem diretrizes constitucionais ou normas gerais que esclarecessem o regime jurídico das regiões metropolitanas.⁴⁰ Como se verá, o Estatuto da Metrôpole parece ter (re)aproximado os dois assuntos, especialmente considerando-se que avocou como fundamento para sua edição o art. 182 da Constituição (art. 1º, Lei nº 13.089/2015).

Acredita-se, em todo caso, que, se o tema das regiões metropolitanas tivesse sido inserido na Constituição, no título referente à ordem econômica, e especialmente ao lado da temática da política urbana, a gestão da metrôpole tenderia a ser objeto de mais atenção dos estudiosos, e as iniciativas de criação de estruturas poderiam ter sido implementadas com maior segurança jurídica.

De fato, a partir de uma interpretação sistemática⁴¹ do art. 182 em face dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil presentes na Constituição, especialmente no que concerne ao desenvolvimento e à redução das desigualdades, pode-se concluir que política urbana deveria ser desenvolvida também (e principalmente) para o município metropolitano, buscando-se a realização das suas funções sociais.

Com o novo marco constitucional, pode-se afirmar que houve um aprofundamento das dificuldades outrora identificadas, mormente considerando-se o novo pacto federativo, o que será abordado com mais detalhes no Capítulo 2.

Com a perda da centralidade do governo federal experimentado nas décadas de 1970 e 1980, dois caminhos diferentes de gestão metropolitana foram se desenhando: um, trilhado por aquelas regiões nascidas após o primeiro marco de institucionalização, de matriz estadualizada, e outro, protagonizado pelas novas entidades que se formavam, baseadas numa ideia de voluntarismo municipal, com a construção de um projeto regional (LOPES, 2006, p. 148). Isso

⁴⁰ Tramita no Senado, desde 07/05/2014, a Proposta de Emenda Constitucional nº 13, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, que pretende alterar o regime constitucional das regiões metropolitanas, revogando o §3º do art. 25 da Constituição. Uma das modificações propostas é a inclusão do §5º no art. 182, dispondo o seguinte: “§5º. No caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial seja uma função pública de interesse comum, o plano diretor será elaborado pelo agrupamento de municípios e aprovado por decreto legislativo estadual ou federal, conforme o caso”.

⁴¹ Para Tércio Sampaio Ferreira Junior (2003, p. 288), a interpretação sistemática tem lugar quando se enfrentam questões de compatibilidade num todo estrutural. Neste caso, “a pressuposição hermenêutica é a da unidade do sistema jurídico do ordenamento”.

se refletiu na estruturação da governança e nas experiências de contratualização em cada uma das regiões metropolitanas.

Em face disso, e sem a existência de uma norma geral sobre o tema, as regiões metropolitanas instituídas (bem como as que foram reorganizadas) nesse período foram sendo estruturadas com base nas diretrizes normativas dos Estados agora competentes para as instituírem. Cada Constituição Estadual e cada lei complementar instituidora das regiões metropolitanas passou a criar regras específicas de funcionamento e, conseqüentemente, as estruturas de governança foram sendo estabelecidas de forma heterogênea e muitas delas ainda inspiradas no modelo desarticulado da LC nº 14/1973.⁴²

1.4 As transformações na Administração Pública, as mudanças constitucionais e a ADI 1.842/RJ: novos parâmetros normativos para institucionalização das regiões metropolitanas

Desde a década de 1990 até mais recentemente, questões socioeconômicas de escala nacional ensejaram outras reflexões sobre o papel do Estado na economia e sobre os modelos de planejamento e promoção de políticas públicas, sendo possível observar um *terceiro marco* de institucionalização das regiões metropolitanas. Não cabe, neste trabalho, a investigação acerca das causas desse movimento, mas a compreensão de seus reflexos no processo de institucionalização de tais unidades regionais.

A “redescoberta do Estado” (GOUVÊA, 2005, p. 207) e o aumento da participação social dos cidadãos, traduzidos em novas exigências sociais, demandaram o retorno da intervenção estatal e a reformulação das políticas públicas, inclusive com mudanças fiscais relevantes no país. A Constituição já havia reconhecido o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, em condições de exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo

⁴² A edição de tais leis pelos Estados pode ser tomada como exercício da competência legislativa plena, tal como prevista no art. 24, §3º, o qual dispõe que “*inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades*”. Assim, tendo em vista que a União ainda não havia editado uma norma geral de direito urbanístico dirigido às unidades regionais, os Estados foram estabelecendo normas para a gestão das regiões metropolitanas que instituíam. Com a edição do Estatuto da Metrópole em 2015, coloca-se a questão a respeito da eficácia destas normas, em face do disposto no §4º do mesmo artigo: “*a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*”. Isso será detalhado no Capítulo 2.

para o privado (art. 174), o que foi sendo refletido na sua atuação concreta e na formulação de políticas públicas em diferentes áreas.⁴³

É claro que este movimento não se refere unicamente ao tema das regiões metropolitanas, mas reconfigura a atuação de toda a Administração Pública: o próprio Direito Administrativo mudou seus paradigmas, deixando de se centrar em mandamentos de autoridade (traduzidos no “ato administrativo”) para pautar sua atuação em processos e contratos mais horizontais, baseando-se na consensualidade e em maior proximidade com o cidadão (NOHARA, 2013; MEDAUAR, 2003).

Destacando as transformações do Estado neste momento, Floriano de Azevedo Marques Neto (2002, p. 196) chama este movimento de “republicização do Estado”, indicando que deve se pautar por cinco linhas vetoriais:

- (i) o fortalecimento do papel regulador do Estado; (ii) seu redimensionamento de modo a preservar na sua alçada as atividades que envolvam a efetivação de interesses públicos revestidos de hipossuficiência social; (iii) sua permeabilidade e interconexão com todos os interesses públicos (especiais e difusos); (iv) a permanente transparência e motivação no exercício da mediação e da efetivação de interesses públicos; e (v) a permanente sujeição da atividade estatal aos mecanismos de controle judicial.

Esse movimento se refletiu na conformação das estruturas de governança em todas as suas dimensões, notadamente na formatação jurídica da estrutura institucional, chamando-se atenção para a aproximação entre a Administração Pública e os atores privados, resultando no movimento de maior participação da sociedade e na contratualização administrativa.⁴⁴

Com referência às relações interfederativas, os novos paradigmas da Administração Pública se refletiram no ordenamento jurídico: foram previstos novos mecanismos de integração federativa com vistas ao atendimento mais adequado das funções públicas, alinhado ao ajuste fiscal que estava sendo planejado e promovido no plano infraconstitucional – renegociação de dívidas, aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, estabilização da moeda por meio do Plano Real. Cibele Franzese (2010, p. 103-104) explica este processo e conclui:

Em síntese, o momento de estabilização monetária reuniu as condições iniciais para uma reforma significativa nas finanças governamentais no Brasil. O ajuste fiscal

⁴³ Maria Paula Dallari Bucci (1996) inaugurou capítulo fundamental do Direito Administrativo ao ressaltar a importância das políticas públicas no estudo desde campo do Direito.

⁴⁴ Outros autores que tratam do assunto: Odete Medauar (2003), Fernando Dias Menezes de Almeida (2012), Irene Patrícia Nohara (2013). Este movimento não é exclusivo do Brasil: Maria João Estorninho (2009) e Jacqueline Morand-Deville (2009) analisam bem a contratualização *vis-à-vis* o alargamento das funções da Administração Pública no Estado Social no contexto europeu.

federal, a privatização dos bancos estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal modifica o panorama federativo pós-constitucional.

Nesse contexto, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, aprimorou-se o federalismo de cooperação, com a nova redação do art. 241, introduzindo-se as figuras do consórcio público e do convênio de cooperação entre os entes federados, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, inclusive com possibilidade de transferência de encargos, serviços, pessoal e bens.⁴⁵

Noutra banda, constata-se que o entusiasmo que tomou conta do Constituinte em relação ao protagonismo dos Municípios não se confirmou: as limitações de tais entes para fazer face às complexas competências que lhes foram atribuídas pela Constituição foram ficando evidentes, notadamente na insuficiência de recursos para atender às demandas de suas populações.⁴⁶

O plexo de competências que a Constituição atribuiu aos municípios não foi exercido de forma adequada por todos eles, gerando profundas situações de desigualdade, especialmente nas grandes cidades.

Independentemente da evolução da institucionalização das regiões metropolitanas, diferentes experiências foram sendo realizadas na prática para a gestão de funções públicas que ultrapassavam os limites territoriais de um único Município, por meio de órgãos setoriais, principalmente nas áreas de transporte, habitação, saneamento e meio ambiente, aproveitando-se estruturas jurídicas já existentes, tais como empresas públicas, sociedades de economia mista e mesmo órgãos estaduais.⁴⁷

Nesse contexto federal, os temas da *cooperação interfederativa* e da *gestão metropolitana* voltaram à agenda política do Governo federal. A aprovação do Estatuto da Cidade⁴⁸, a criação do Ministério das Cidades em 2003⁴⁹ e do Comitê de Articulação e

⁴⁵ Andreas J. Krell (2008, p. 57) afirma que, ao lado do art. 23, a norma constitucional mais significativa para a adoção do sistema do *federalismo cooperativo* no Brasil é o art. 241.

⁴⁶ A partir das lições de Maria Hermínia Tavares e Marta Arretche, Gilberto Bercovici (2004) explica que se trata da “descentralização por ausência”, processo pelo qual as políticas sociais deixaram de ser promovidas de forma adequada em razão da “total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização” promovido pela Constituição. Nas palavras do autor (2004, p. 65-66): “Na realidade, o grande problema da repartição de rendas realizada pela Constituição de 1988 foi ter sido realizada a descentralização de receitas e competências sem nenhum plano ou programa de atuação definido entre União e entes federados”.

⁴⁷ O caso do transporte é peculiar porque as competências estão bem definidas: à União cabe explorar os serviços de transporte interestadual e aos Municípios, os serviços de transporte coletivo, quando houver interesse local. Os Estados, no exercício de sua competência residual, são responsáveis pela exploração do transporte intermunicipal – o que engloba o metropolitano. Historicamente, foram sendo criados modelos diversificados de estrutura de governança visando ao atendimento dos serviços na área de transporte.

⁴⁸ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

⁴⁹ O Ministério das Cidades foi instituído em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano.

Pactuação Federativa (CAF)⁵⁰ são reflexos da mudança de posição institucional que ocorria no âmbito do federal em relação aos assuntos urbanos e de cooperação (KLINK, 2009).

No Estatuto da Cidade, o tratamento destinado às regiões metropolitanas acabou se limitando a um único inciso, que previu o “planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” como um instrumento de política urbana (art. 4º, II). Durante a tramitação do projeto de lei (PLS 181/1989⁵¹ e PL 5.788/1990), o tema chegou a ter um capítulo exclusivo (Capítulo VI, arts. 56 a 62), com o estabelecimento de normas gerais a serem observadas pelos Estados para a instituição das regiões metropolitanas, bem como a previsão de que a inserção dos municípios na região metropolitana deveria ser referendada pela Câmara Municipal. Porém, nos debates que se sucederam, o foco do diploma normativo limitou-se à unidade territorial “município”, pelo entendimento esposado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados de que o assunto era de competência estadual, e não federal, sendo que regular o tema naquele projeto constituiria vício de iniciativa (MOREIRA, 2010, p. 38).

A gestão metropolitana seguia sem solução institucional – e as cidades continuavam crescendo de forma desordenada – o que resultou, três anos depois, na propositura, na Câmara dos Deputados, do PL 3.460/2004⁵², sob a justificativa da necessidade de “uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas”, visando a instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dar outras providências (ementa do PL).

Sabe-se que o processo legislativo depende de fatores exógenos, de modo que não é possível explicar por que, do ponto de vista jurídico, o PL tramitou durante tantos anos. Durante um período de mais de 10 (dez) anos, foi arquivado mais de uma vez e substancialmente modificado, tendo sido transformado em lei apenas em 2015, inaugurando uma quarta fase de institucionalização das regiões metropolitanas.

Nos anos seguintes, a União estimulou os macrofinanciamentos, a partir do programa “Minha Casa, Minha Vida” e das transferências financeiras obrigatórias aos demais entes federados, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento, em duas versões, em alguns casos priorizando os investimentos em regiões metropolitanas.⁵³ Órgãos como o Instituto

⁵⁰ O CAF é instância de diálogo entre o Governo Federal e os governos municipais, vinculada à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República

⁵¹ A autoria do Senador Pompeu de Souza.

⁵² A autoria do Deputado Federal Walter Feldman.

⁵³ Em 2007 (PAC 1) e 2011 (PAC 2).

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) aprofundaram seus estudos sobre a rede urbana brasileira.⁵⁴ Em 2005, foi editada a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005), que representou grande avanço no reconhecimento da importância da cooperação interfederativa.

Não é exagero dizer que a Lei nº 11.107/2005, regulamentada dois anos depois pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, representou o marco legal do federalismo cooperativo, dando contornos jurídicos precisos aos consórcios públicos e elevando-os a principal instrumento de cooperação interfederativa. Regulamentando o art. 241 da Constituição, a lei tratou da gestão associada de serviços públicos por meio do contrato de programa e criou arcabouço jurídico-institucional suficiente para a efetivação das políticas públicas a nível regional por meio da contratualização e do estabelecimento de estrutura de governança articulada, sem, contudo, fazer qualquer referência à região metropolitana.

Como se verá, há importante interface entre a estrutura de governança metropolitana e os consórcios públicos, razão pela qual o tema será tratado com mais cuidado no Capítulo 3. No momento, importa mencionar que, aparentemente, o legislador perdeu a oportunidade de tratar das regiões metropolitanas na Lei de consórcios públicos e de instituir o marco legal da cooperação interfederativa, considerando tanto os arranjos voluntários (consórcios) como os compulsórios (regiões metropolitanas).

Ainda no âmbito federal, foi elaborado, em 2006, o Plano Nacional de Logística em Transporte (PNLT), pelo Ministério do Transportes em parceria com auxílio do Ministério da Defesa. O Plano foi caracterizado como um planejamento interfederativo de transportes de médio a longo prazo”, e consistia em plano estratégico de investimentos projetados até 2022. Apesar de não vincular o legislador orçamentário, foi importante mecanismo para investimentos em infraestrutura de transporte em áreas metropolitanas, por ser altamente especializado e técnico, funcionando como subsídio ao PAC e para a elaboração dos planos plurianuais (CARVALHO, 2014, p. 391).⁵⁵

O processo de institucionalização das regiões metropolitanas retomou fôlego com o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ,

⁵⁴ Em 2008, o IBGE publicou nova edição do REGIC – Regiões de Influência das Cidades, que analisa e estrutura hierarquicamente toda a rede urbana brasileira e que, devido à sua qualidade, tem sido utilizado para fins de planejamento de investimento de programas federais. O Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, divide os municípios em grupos, para efeitos de enquadramento na tabela de desconto do FGTS e na utilização dos recursos da conta vinculada do FGTS na Moraria Própria a partir do REGIC. Cf. Circular Caixa nº 727, de 1 de julho de 2016 e Circular Caixa nº 738, de 21 de outubro de 2016. É a quarta edição do estudo, depois das publicações de 1972, de 1987 (refletindo a rede urbana da década de 1970) e de 2000 (estudo realizado em 1993).

⁵⁵ Em 2012, o Plano Nacional de Logística de Transportes e o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) foram integrados no Programa de Investimentos em Logística.

em 6 de março de 2013, após tramitação por quase quinze anos⁵⁶. Foram questionados dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 2017, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sobre a Microrregião dos Lagos, e define as funções públicas e serviços de interesse comum. Os artigos contestados (arts. 1º e 2º, partes finais, e os arts. 3º a 11) pretendiam transferir ao Estado do Rio de Janeiro competências constitucionalmente atribuídas aos municípios. Também foi impugnada a constitucionalidade da Lei estadual nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, que dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado.⁵⁷⁵⁸

Não foi a primeira vez que o Tribunal debateu o assunto, porém não é exagero afirmar que o julgamento da ADI 1.842/RJ foi paradigmático quanto ao regime jurídico aplicável às regiões metropolitanas⁵⁹. Pode-se resumir assim o teor da decisão: (i) é competência do Estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais Municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso

⁵⁶ A ADI 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e distribuída ao Ministro Relator Maurício Corrêa em 10/06/1998. A essa Ação foram apensadas a ADI 1.843/RJ, movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), a ADI 1.906/DF, movida pelo Partido Popular Socialista (PPS), e a ADI 1.826/RJ, movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Em face do acórdão da ADI 1.842/RJ, tanto o PT quanto o PDT e o PPS opuseram embargos de declaração. Nesse sentido, em que pese a limitação dos efeitos dos embargos declaratórios para a modificação substancial do mérito, a posição do Supremo quanto à institucionalização não pode ser tomada como definitiva.

⁵⁷ Os autores requereram a declaração da inconstitucionalidade dos arts. 10 a 21 da Lei nº 2.869/1987.

⁵⁸ Na mesma data, foi julgada a ADI 2.077/BA, que fora ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 30/07/1999, em face da Constituição do Estado da Bahia, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 7, de 19/01/1999 (arts. 59, V, art. 228, art. 230, §1º e art. 238, VI). Tendo sido iniciado o julgamento do pedido de medida liminar para suspender os efeitos dos dispositivos que pretenderam transferir ao Estado a competência para prestar serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas, quase 15 (quinze) anos depois foi proferida decisão concedendo a liminar, por haver aparente inconstitucionalidade dos dispositivos. Por se tratar de julgamento em sede liminar, não houve aprofundamento da análise por parte do Tribunal, razão pela qual a ADI 1.842 tem sido tomada como parâmetro central acerca do posicionamento do STF sobre a questão metropolitana. O julgamento foi assim ementado: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. PACTO FEDERATIVO. PARTILHA DE COMPETÊNCIA. MUNICÍPIOS. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. LIMITAÇÃO POSITIVADA NO TEXTO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. APARENTE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 30, I DA CONSTITUIÇÃO. É bastante plausível a alegada violação da regra constitucional que assegura autonomia aos municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, causada por limitação territorial constante em dispositivo de constituição estadual. Medida cautelar concedida para suspender, até o julgamento final, a expressão ‘assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais’, presente no art. 59, V, da Constituição do Estado da Bahia”. ADI 2077 MC, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Relator p/ Acórdão: Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-197 DIVULG 08-10-2014 PUBLIC 09-10-2014 EMENT VOL-02746-01 PP-00001.

⁵⁹ Ressalte-se que a questão central analisada na ADI 1.842 foi a “titularidade dos serviços públicos de saneamento”, porém entende-se que os parâmetros normativos se aplicam aos outros serviços públicos a serem executados nas regiões metropolitanas, desde que sejam identificados como funções públicas de interesse comum.

não é incompatível com a autonomia municipal⁶⁰; (iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do Estado e ele não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa⁶¹; (iv) a lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o Estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os Municípios e o Estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente; (vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado.⁶²

Nos votos, foram ainda abordados outros temas centrais para definição do regime jurídico das regiões metropolitanas, tais como a participação da sociedade civil e a personificação da estrutura de governança, porém não foram refletidos na ementa. Em face dessas omissões e de outras questões, foram opostos embargos de declaração, ainda pendentes de apreciação.

Estes novos parâmetros normativos identificados pelo Supremo Tribunal Federal são de importância crucial para a análise das possibilidades jurídicas da estruturação de governança nas regiões metropolitanas, especialmente porque aprimoram o regime jurídico aplicável a tais unidades territoriais, solidificando o processo de institucionalização e dando elementos jurídicos que permitam a conformação da estrutura adequada às finalidades para as quais a

⁶⁰ A questão da compulsoriedade já era pacífica nos precedentes do STF: cf. ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira.

⁶¹ No art. 5º da LC nº 87/1997, foi declarada inconstitucional a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” (tachada): “Art. 5º - São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, ~~a ser submetido à Assembleia Legislativa~~, que contera as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; (...)”. No art. 6º, foram declarados inconstitucionais, dentre outros, os incisos I e V: “Art. 6º - Compete ao Estado: I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; (...) V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano”.

⁶² O parágrafo único do art. 5º, o inciso IV do art. 6º e o art. 7º da LC nº 87/1997 foram declarados inconstitucionais: “Art. 5º - (...) Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal. (...) Art. 6º - Compete ao Estado: (...) II - a unificação, sempre que possível, da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, na forma do parágrafo único do artigo 5º desta lei; (...) Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie.”

região foi criada. Este processo de evolução da institucionalização das regiões metropolitana foi consagrado com a edição da Lei nº 13.089/2015.

1.5 O novo marco legal – Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole): suficiência dos parâmetros normativos para institucionaliza o e defini o do regime jurídico

Com a recente edi o da Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015, foi instituído o Estatuto da Metr pole, refletindo o ponto alto do processo de institucionaliza o das unidades regionais. Editado para suprir a lacuna existente no ordenamento jurídico sobre a questão regional e metropolitana, o Estatuto buscou estabelecer (i) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun oes públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera oes urbanas instituídas pelos Estados, (ii) as normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa e (iii) os critérios para o apoio da União às a oes que envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano.

Quanto ao seu primeiro objetivo, constata-se que a nova Lei introduziu, com base no art. 24, I, da Constitui o Federal (competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico), normas gerais de direito urbanístico para a escala metropolitana, superando a lacuna até então existente no Estatuto da Cidade, conforme apontado no T pico

1.5 O novo marco legal – Lei n  13.089/2015 (Estatuto da Metr pole): suficiência dos parâmetros normativos para institucionaliza o e defini o do regime jurídico

Com base no art. 21, XX (competência exclusiva da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habita o, saneamento básico e transportes urbanos), a Lei também estabeleceu diretrizes para o ordenamento territorial das unidades regionais e regras relativas aos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, especialmente o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), principal instrumento de planejamento das regiões metropolitanas, com os quais os planos diretores deverão ser compatibilizados (arts. 10 a 12). Quanto ao PDUI, estabeleceu-se conteúdo mínimo e regras de elabora o e fiscaliza o.

A edi o da Lei baseou-se, ainda, na competência comum dos entes para promover programas de constru o de moradias e a melhoria das condi oes habitacionais e de saneamento básico (art. 23, XX) e no art. 182, que se refere a “diretrizes gerais estabelecidas em lei” para a política de desenvolvimento urbano.⁶³

⁶³ Os dispositivos foram expressamente mencionados no art. 1  do Estatuto da Metr pole.

Em relação à institucionalização das regiões metropolitanas, as principais novidades referem-se ao estabelecimento de parâmetros para a estruturação da governança interfederativa, à previsão de conteúdo mínimo que a lei estadual instituidora da região metropolitana deve ter e à conceituação de região metropolitana com base em critérios técnicos adotados pelo IBGE.

Buscou-se estabelecer diretrizes para uma governança mais articulada, plural e participativa, ao prever que a região metropolitana deverá ter, no mínimo (art. 8º): uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos integrantes; uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Tem-se, assim, a exigência normativa de uma estrutura minimamente organizada, sem a escolha por uma forma jurídica específica, abrindo campo para a análise das possibilidades jurídicas dessa formatação.

As novas normas permitem delinear o regime jurídico das regiões metropolitanas e direcionam o legislador estadual para organizar estrutura de governança adequada, propiciando mais segurança jurídica para a realização das funções públicas de interesse comum de forma integrada. Diante da edição deste novo diploma normativo, estão em curso diversas iniciativas de reestruturação das regiões metropolitanas, por meio de alterações legislativas e outras frentes de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum.

Há quem entenda que as condições institucionais estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole são insuficientes, e que os principais gargalos da governança permanecem. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Orlando Alves dos Santos Junior e Juciano Martins Rodrigues (2015) asseveram que:

A leitura do ‘Estatuto da Metrópole’ indica uma insuficiência para criar condições institucionais e políticas que respondam a estes dilemas e desafios. Em primeiro lugar, os legisladores focaram a atenção na regulação das funções de interesse comum e na governança interfederativa em geral. Em segundo, no desenho da lei, não houve uma preocupação em tratar da complexidade e da diversidade da rede urbana brasileira. Ao desconsiderar as especificidades que caracterizam o fenômeno metropolitano, o Estatuto da Metrópole assume como escopo da sua abrangência as atuais Regiões Metropolitanas constituídas com base nas imprecisas e equivocadas definições das leis estaduais. Apesar de um esforço e de um avanço conceitual, o Estatuto, de certa forma, legitima as imprecisões e equívocos gerados por estas leis ao não considerar a possibilidade de revisá-las.

Embora identifiquemos pontos de atenção que traduzem desafios de interpretação e aplicação da Lei, entendemos que o “elo perdido” da institucionalização, referido por Edésio Fernandes (2003) – que por tanto tempo teria sido empecilho para o desenvolvimento da gestão metropolitana – pode ser considerado superado. Importante lembrar que regime jurídico bem

delineado não significa a adoção de um modelo único da região metropolitana – na verdade, a “simetria” adotada pela Lei Complementar nº 14/1973 sempre foi criticada por estudiosos do assunto (GRAU, 1983; ALVES, 1981) –, mas de parâmetros jurídicos suficientes que permitam que as regiões metropolitanas se estruturam enquanto instância decisória e realizadora de funções públicas de interesse comum.

Este novo contexto, posterior aos julgamentos realizados pelo STF e à edição do Estatuto da Metrópole, nos apresenta uma *quarta fase* de institucionalização das regiões metropolitanas, ainda em construção.

Na análise da tramitação do PL 3.640/2012, que deu origem ao Estatuto da Metrópole, observou-se que não foi considerado o debate empreendido por ocasião dos julgamentos no âmbito do STF. Em que pese o poder Legislativo não estar vinculado às decisões prolatadas pelo Judiciário em ações de controle de constitucionalidade, por força do disposto no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 – o qual, ao referir-se aos entes sobre os quais as decisões em ADI e outras ações de controle de constitucionalidade com efeitos vinculantes, não menciona o Poder Legislativo –, seria recomendável que o Congresso tivesse dialogado com os tais debates e estudos, o que daria ainda mais legitimidade para o Estatuto e poderia dotá-lo de mais maturidade institucional, haja vista o julgamento da ADI 1.842/RJ ser um *leading case* para a questão metropolitana.

Quanto às possibilidades jurídicas de conformação da estrutura institucional responsável pela integração das funções públicas de interesse comum, veremos com detalhes, no Capítulo 3, que na terceira e na quarta fase de institucionalização pode-se identificar parâmetros normativos que apontam para a necessidade de criação de uma estrutura específica voltada à integração, com atribuições compatíveis com a complexidade das funções que tenha que atender, o que poderá variar em cada região concreta.

Pode-se afirmar que o Estatuto da Metrópole, além de permitir a identificação de regime jurídico próprio das regiões metropolitanas – o qual será apresentado no Capítulo 2 –, completou em grande parte a lacuna que a Constituição deixara acerca dos efeitos jurídicos da criação de uma região metropolitana, notadamente ao prever a necessidade de criação de estrutura mínima de governança e ao instituir como princípio da governança interfederativa a prevalência do interesse comum sobre o local (art. 6º, I).

Constata-se, normativamente, um panorama jurídico institucional bem delineado, que pode ser considerado importante ponto de partida, e que, embora apresente lacunas em alguns aspectos, pacifica o que chamamos aqui de “gargalo de institucionalização”, especialmente por

permitir a identificação do regime jurídico aplicável às unidades regionais, conforme buscaremos demonstrar no Capítulo 2.

Assim, os novos desafios que se colocam referem-se especialmente às formas jurídicas da estrutura de governança e à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum voltadas ao atendimento da população, as quais serão analisadas no Capítulo 3.

2 REGIME JURÍDICO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

No capítulo anterior, tivemos a oportunidade de apresentar o histórico da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, desde a década de 1960, quando houve intensificação do processo de urbanização, até o advento do Estatuto da MetrÓpole – Lei nº 13.089/2015, marco legal das regiões metropolitanas no Brasil. A partir disso, concluímos que o gargalo de institucionalização, evocado pela doutrina como problema central da gestão metropolitana, pode ser considerado superado, permitindo a identificação do regime jurídico e criando um ambiente jurídico mais seguro para a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum no ambiente da governança interfederativa.

Neste capítulo, a proposta é destrinchar o regime jurídico das unidades regionais, face ao panorama normativo recém instituído, para que, no próximo capítulo, seja possível analisar com detalhes as possibilidades de conformação da estrutura integrada das funções públicas de interesse comum.

Identificar o regime jurídico significa entender o funcionamento de determinado instituto, analisando o conjunto de normas a que deve se submeter. O regime jurídico das regiões metropolitanas será analisado com base nos parâmetros normativos da terceira e da quarta fase de institucionalização destacadas no Capítulo 1, destacando-se o teor dos votos exarados pelos Ministros⁶⁴ do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ e o novo margo legal.

2.1 O federalismo cooperativo e as regiões metropolitanas: harmonia necessária para a gestão adequada

A identificação do regime jurídico das regiões metropolitanas – sempre tomada como o instituto jurídico resultante do processo de institucionalização analisado no Capítulo 1 – depende do estabelecimento de premissas relativas ao federalismo brasileiro. Não se pretende, neste trabalho, analisar os aspectos críticos e as tensões das regiões metropolitanas no modelo

⁶⁴ No julgamento da ADI 1.842/RJ, proferiram votos os seguintes ministros: Maurício Corrêa (relator, voto de 12/04/2004); Joaquim Barbosa (voto-vista, de 08/03/2006, divergente do voto do relator); Nelson Jobim (voto de 08/03/2006, divergente do relator); Gilmar Mendes (voto-vista de 03/04/2008, divergente do relator); Ricardo Lewandowski (voto-vista de 28/02/2013); Teori Zavascki (Voto de 28/02/2013); Rosa Weber (voto de 28/02/2013); Marco Aurélio (voto de 28/02/2013); Luiz Fux (voto-vista de 06/03/2013, versou apenas sobre a modulação dos efeitos). Foram vencidos Mauricio Corrêa, que julgou improcedente a ação e Marco Aurélio, quanto à extensão.

federal brasileiro, trabalho que já foi feito com excelência por vários estudiosos (SOUZA, 2001; ROLNIK & SOMEKH, 2004; BALBIM *et al*, 2012; KLINK, 2009; RIBEIRO *et al*, 2012; ARRETCHE, 2004; GOUVÊA, 2005; MACHADO, 2009; BERCOVICI, 2004). O objetivo é estabelecer pontos de partida teóricos que permitam identificar o regime jurídico das regiões metropolitanas e, no Capítulo 3, analisar e destrinchar as possibilidades jurídicas para a conformação da estrutura de governança interfederativa. É nesta perspectiva que analisaremos a posição das regiões metropolitanas no federalismo brasileiro.⁶⁵

A federação é a forma de Estado composta pela aliança de Estados-membros, os quais conservam, cada um, certo nível de autonomia e cuja base jurídica é uma Constituição comum⁶⁶. No Brasil, foi adotada com a Proclamação da República⁶⁷, sendo que os traços do federalismo cooperativo apareceram já na Constituição de 1934 (DALLARI, 1984), porém sua trajetória não foi linear, passando inclusive por momentos de grande centralização.⁶⁸

A escolha pelo federalismo tridimensional, com a inclusão dos Municípios como componentes da federação, representou inovação mundial.⁶⁹ A “autonomia municipal”, que já era prevista desde a Constituição de 1981, foi incrementada,⁷⁰ passando a abranger a autonomia

⁶⁵Como visto no Capítulo 1, a evolução da institucionalização das unidades regionais está diretamente ligada às transformações no federalismo brasileiro, especialmente após a Constituição de 1988, que adotou o federalismo cooperativo, ao elencar as matérias cuja competência é comum aos três entes (art. 23).

⁶⁶Sua origem remonta à constituição dos Estados Unidos da América, na Convenção de Filadélfia, de 1787, quando as treze colônias britânicas, após se declararem independentes e terem celebrado os Artigos de Confederação, resolveram estabelecer vínculos jurídicos mais fortes que aqueles garantidos pela confederação, por meio do reconhecimento de um poder central, preservando-se, contudo, a autonomia dos Estados, tudo emanado da Constituição. Cf. Dalmo de Abreu Dallari, 1986. De todo modo, nos Estados Unidos, o federalismo cooperativo não foi concebido como um princípio jurídico, mas como método pragmático, destinado a resolver problemas concretos. A situação é distinta na Alemanha, onde doutrina e jurisprudência vislumbram, como princípio não inscrito, o princípio da conduta amistosa federativa, pelo qual a ordem constitucional está fundada sobre a colaboração recíproca entre federação e Estados.

⁶⁷A história federativa do Brasil tem inspiração na experiência dos Estados Unidos da América, porém dela difere fundamentalmente pelo fato de que, naquele país, as treze colônias independentes resolveram se unir para a constituição de uma união, enquanto, no Brasil, o movimento foi exatamente em sentido contrário, pois, com a proclamação da República, o Estado unitário do Brasil império foi desmembrado em diversos Estados-membros, num esforço de desagregação. O primeiro modelo caracteriza-se como “centrípeto” e o segundo, como “centrífugo”, sendo que reconhecer nossa forma de Estado a partir do *federalismo centrífugo* permite explicar a federação extremamente centralizada. O art. 1º da Constituição de 1988 enuncia a adoção do Estado federal, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal – a forma de Estado é cláusula pétreia, consoante disposição do art. 60, §4º, I.

⁶⁸Sobre a trajetória do federalismo brasileiro, notadamente a partir da perspectiva de cooperação, conferir Gilberto Bercovici, 2004.

⁶⁹Sobre isso, Paulo Bonavides (2015, p. 355): “Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional de novo modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regra constitucionais uma visão hermenêutica e muito mais larga tocante à defesa e sustentação daquela garantia”. Em todo caso, ressalte-se que a autonomia municipal já era prevista nas constituições anteriores.

⁷⁰Conferir tópico 2.7 deste Capítulo.

política, a auto-organização, a competência legislativa, administrativa e financeira.⁷¹ Existe, ainda, um sentido de autodeterminação, no que se refere às competências dos Municípios para cuidarem dos serviços e assuntos de interesse local.

A doutrina especializada (SOUZA, 2001; SOMEKH, 2010; BALBIM *et al*, 2012; KLINK, 2009; RIBEIRO *et al*, 2012; ARRETCHE, 2004; GOUVÊA, 2005) tem elencado este fator como um dos maiores desafios para a gestão metropolitana, porém defende-se aqui a possibilidade de superação de tais questões por meio de uma interpretação que permita a “readequação do pacto federativo”, conforme propõe Alaôr Caffé Alves (1998, p. 13), referindo-se ao art. 25, §3º:

Por isso, o referido dispositivo constitucional impõe, segundo hermenêutica crítica, uma determinação normativa em que se recorta, a partir das competências estaduais e municipais tradicionais, uma nova modalidade de atribuição de poderes administrativos que reclama uma tomada de posição diversa frente ao nosso federalismo de caráter cooperativo e orgânico. Esse federalismo, naturalmente, responde às novas necessidades institucionais decorrentes da vida moderna.

Esse esforço hermenêutico impõe-se como necessário especialmente em face da institucionalização ter alcançado patamar seguro, do ponto de vista jurídico, conforme se demonstrou no Capítulo 1.

Não se pretende aqui diminuir, sob qualquer aspecto, a dimensão da autonomia municipal, até porque consiste em verdadeiro princípio constitucional⁷². O que se propõe é a releitura das relações interfederativas a partir da *cooperação*, por meio do esforço hermenêutico que considere outros dispositivos e não leia isoladamente o art. 25, §3º (competência estadual para criação das regiões metropolitanas) em contraposição com o art. 30 (competências dos municípios, especialmente para organizar e prestar os assuntos de interesse local), ambos da Constituição.⁷³

⁷¹ José Afonso da Silva (2005, p. 641) entende que a autonomia municipal está assentada em quatro capacidades: de auto-organização, de autogoverno, capacidade normativa própria e capacidade de autoadministração.

⁷² Wladimir Antônio Ribeiro (2017, p. 84-85) assim leciona a respeito das implicações do reconhecimento da autonomia municipal como princípio: “Do ponto de vista técnico-jurídico, a autonomia municipal, entendida como *princípio constitucional*, deve ser observada e respeitada *onde couber e ao máximo que for possível*, sendo limitada apenas por outros princípios constitucionais, no caso de efetiva e real colisão, que exija a aplicação ponderada de princípios. Uma das colisões possíveis é com a esfera de competências dos demais Entes da Federação (Estados membros e União), porém, nessa situação, não há de entender que haja subordinação do Município ao Estado membro ou à União, mas a subordinação de todos à Constituição que, pluralista que é, prevê a possibilidade de haver divergências”. Para Geraldo Ataliba (2007, p. 45), “por meio da autonomia municipal realizam-se os ideais republicanos de maneira excelente e conspícua no que concerne à vida política local e no exercício das liberdades políticas, em matéria própria do ‘círculo de vizinhos’, em que se funda a instituição municipal”.

⁷³ Alaôr Caffé Alves (1998, p. 29) faz referência ao “federalismo de integração”, sucessor do federalismo de cooperação, explicando que ele “é, em última instância, a expressão da modernidade das competências exercidas

A Constituição de 1988 adotou o modelo de federalismo cooperativo⁷⁴, ao estabelecer, no art. 23, as competências materiais comuns aos entes – competências que precisam ser exercidas pelos três entes, de forma cooperada, sob pena de não serem realizadas de forma plena.⁷⁵ Segundo Gilberto Bercovici (2004, p. 57), esta opção justifica-se pelo caráter intervencionista do Estado estruturado pela Carta, que criou a necessidade de tratamento uniforme, em escala nacional, dos mais variados setores de atuação estatal. A cooperação, assim, é a ferramenta fundamental e mais adequada para o funcionamento da engrenagem do Estado social.⁷⁶

Das competências comuns elencadas no art. 23, aquelas que se relacionam mais diretamente com a atuação da Administração Pública no âmbito urbano e metropolitano⁷⁷ são: as que dizem respeito à proteção do patrimônio histórico e cultural (inc. III – “proteger os documentos, obras e outros bens históricos de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” e inc. IV – “impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural”); as competências relativas à proteção do meio ambiente (inc. VI – “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” e inc. VII –

de forma partilhada, por vários entes político-administrativos autônomos, sobre matérias cujas dimensões de planejamento, programação, execução e controle são caracterizadas pela sua inequívoca interdependência”.

⁷⁴ Cibele Franzese (2010, p. 89) faz a seguinte ressalva quanto à opção, pelo Constituinte, pelo modelo de federalismo de cooperação: “A Constituição de 1988 representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por trazer uma série de regras que inovaram a ordem institucional nacional. Duas características são particularmente relevantes para a definição de um novo padrão de relações intergovernamentais no país: 1) uma forte diretriz pró-descentralização e 2) um rol significativo de competências compartilhadas entre as esferas de governo. Observando essas duas condições percebe-se que a Constituição não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país. Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas”.

⁷⁵ O parágrafo único do art. 23 assim prescreve: “Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação 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”. A expressão no plural é fruto da Emenda Constitucional nº 53, 19/12/2009, que modificou a locução no singular, da redação original.

⁷⁶ Dalmo de Abreu Dallari, no livro “O Estado Federal” (1986. p. 45-47), abordou a relação entre “Estado intervencionista” e “federalismo cooperativo” a partir da história dos Estados Unidos a década de 1930, quando a crise econômica da época ensejou a criação no *New Deal*, por Franklin Roosevelt. Citando Bernard Schawrtz, ensina o jurista: “(...) para o governo federal exercer, em âmbito nacional, autoridade regulamentadora, que as condições sociais requeriam, foi necessário abandonar o conceito de federalismo dualista. Assim como se substituiu a doutrina do *laissez-faire* por um intervencionismo inevitável em face das circunstâncias, assim também o federalismo dual precisou ser substituído por um federalismo cooperativo exigido para que os mais graves problemas econômicos e sociais pudessem ser enfrentados com eficiência”. E continua, esclarecendo que a implantação do novo federalismo ocorreu sem nenhuma alteração no texto constitucional, mas tão somente por meio da reinterpretção dos dispositivos constitucionais pela Suprema Corte.

⁷⁷ Não nos restringimos a normas específicas de direitos urbanístico, pois nossa abordagem de atuação administrativa nas regiões metropolitanas é mais ampla, compreendendo também normas que se referem a contratações públicas e governança.

“preservar as florestas, a fauna e a flora”); o dever de “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação” (inc. V)⁷⁸; o dever de “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (inc. IX); bem como a competência para “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (inc. X).⁷⁹

Em se tratando de competências comuns, o que a Constituição diz é que todos os entes devem colaborar para a execução das atividades, pois “a cooperação parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias e programas de interesse comum” (BERCOVICI& SIQUEIRA NETO, 2008, p. 54-55).

Ao lado do art. 23, a norma constitucional mais significativa que reflete a adoção do sistema de federalismo cooperativo no Brasil é o art. 241, segundo o qual “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.⁸⁰

Ocorre que, como visto no Capítulo 1, a Constituição não esclareceu como essa cooperação, especialmente para o exercício das competências comuns, deveria ocorrer, nem ofereceu elementos delimitadores do âmbito de atuação de cada ente⁸¹. Nas palavras de Fernando Abrucio (1993, p. 22 e 23), a indefinição dos papéis e das formas de articulação “dificulta a responsabilização das instâncias subnacionais pelas políticas públicas”, causando a “duplicação de esforços e um aumento no custo dos serviços públicos, sem que necessariamente haja um aumento de eficiência”.

⁷⁸ Com redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.

⁷⁹ No tocante à matéria urbana, Daniela Libório (2004, p. 39) elenca as competências da União, previstas no art. 21, inc. XVIII (planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente secas e inundações); inc. IX (diretrizes da política nacional de transportes) e inc. XX (instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Levanta, ainda, as competências legislativas concorrentes estabelecidas no art. 24, que versam sobre o direito urbanístico (inc. I), defesa do solo (inc. VI), a proteção do patrimônio histórico, cultural e paisagístico (inc. VII); a responsabilidade por dano a bens e direitos de valor artístico, históricos e paisagístico (inc. VIII).

⁸⁰ Este artigo foi inserido com a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, no contexto do terceiro marco de institucionalização das regiões metropolitanas, conforme analisado no Capítulo 1.

⁸¹ As “leis complementares” a que se refere o parágrafo único do art. 23 não foram editadas, com exceção da Lei Complementar Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que ficou normas para “a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”.

Esse cenário demanda do intérprete inserido na temática da “questão metropolitana” um esforço hermenêutico que leve em conta outras disposições constitucionais (tais como o dever de planejamento previsto no art. 174, o dever de executar a Política Urbana do art. 182, o princípio fundamental da república de reduzir as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento nacional – art. 3º, II e III), especialmente se considerarmos, como propõe Gilberto Bercovici (2004, p. 61), que a cooperação prevista neste artigo é obrigatória, isto é, as competências ali arroladas só podem ser exercidas de forma conjunta. Caso apenas um ente a exerça, certamente a finalidade buscada por aquela competência não será alcançada.

Este raciocínio, aplicado à realidade das regiões metropolitanas, expõe ainda mais a necessidade de atuação dos entes em regime de cooperação. Isso porque, primeiramente, conforme ensina Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 54), é muito raro e difícil, no mundo contemporâneo, que uma atividade pública tenha repercussão limitada a uma única entidade federada, “complicando-se ainda mais quando se tem em conta que muitas matérias, que até certo momento apareciam como de interesse local, passaram depois a ter grande importância no âmbito geral”. Em face disso, Andreas Krell (2008, p. 56) afirma que “a concepção da autonomia local como ‘bloco de competências’ está sendo superada, o que faz com que o exercício autônomo das funções tenha se tornado ‘quase uma exceção’.”

A partir do fenômeno da metropolização, que é, como se viu, geográfico e territorial (portanto, dinâmico), as necessidades públicas, ao ultrapassarem, elas próprias, as fronteiras de uma única unidade territorial, acabam por dizer respeito a mais de um ente, tornando imperativa uma atuação integrada. Surge, assim, um “interesse comum” relativo às “funções públicas” que não se limitam mais às dimensões estritamente municipais. Assim, como ensina Daniela Libório (2013, p. 676), “a gestão e dimensionamento da infraestrutura a ser disponibilizada em certa área urbana deveriam se sobrepor ao corte radical que a leitura vigente do sistema federativo faz.”

Nas palavras de Alberto Vellozo Machado *et al.*, (2016, p. 32):

Há, pois, um limitador ao agir unilateral de estados e municípios na gestão de FPICs, sendo nítido que o pacto federativo não se manifesta do modo usual – União, Estados e Municípios –, ante a aglomeração urbana.

Importante ressaltar que a cooperação enseja também novo papel da União e dos Estados, os quais passam a ter obrigações de colaborar com os demais entes. Além das competências comuns já referidas neste tópico, destacam-se, na Constituição Federal, as competências da União no que se refere ao ambiente urbano e metropolitano para: elaborar e

executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX); planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações (art. 21, VIII); instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX); instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XXI); exercer, como agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (art. 174).

No Estatuto da Metrópole, reservou-se papel bastante tímido para a União, de mera “apoiadora do desenvolvimento urbano integrado” (Capítulo V, arts. 13 a 16), desproporcional à importância da gestão metropolitana no desenvolvimento econômico nacional. As normas a ela destinadas referem-se a mecanismos de indução ao comportamento dos demais entes⁸²: previu-se que a União apoiará (não foi dito “deverá”) as iniciativas dos Estados e Municípios voltadas à governança interfederativa, observados os requisitos a serem previstos em regulamento (até o momento não editado), desde que a unidade regional possua “gestão plena”. De acordo com o art. 2º, II do Estatuto, uma região metropolitana possui gestão plena quando: (i) está formalizada e delimitada mediante lei complementar estadual; (ii) possui estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Estatuto da Metrópole; (iii) já aprovou, mediante lei estadual, o PDUI; (iv) configure uma metrópole, nos termos da definição contida no inc. V do art. 2º da mesma Lei⁸³. Isso significa que a União condiciona o seu apoio à adequação institucional das regiões metropolitanas ao marco legal.

Apesar da potencialidade de gerar efeitos positivos (no sentido de induzir os entes a atuarem em conformidade com o ordenamento jurídico), a cooperação da União prevista na Lei baseia-se no voluntarismo, não constituindo um dever, como requer o federalismo cooperativo.⁸⁴

⁸² Esta ferramenta, de estabelecimento de condições para acesso de recursos federais ou outras formas de apoio, tem sido prevista em diversas normas federais, a exemplo da Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 24, §4º) e da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (art. 18). Por esse mecanismo, a União induz os demais entes a adequarem-se às políticas nacionais, especialmente por meio da elaboração de planos.

⁸³ “Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se: (...) 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”. Este conceito será explorado no tópico 2.5 deste Capítulo.

⁸⁴ Além disso, não se consagrou a expectativa da criação efetiva do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (com detalhamento, definição de atores, mecanismos de financiamento, etc.), que era prevista na versão original do PL 3.460/2004, o qual tinha por escopo instituir a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Durante a tramitação legislativa, manteve-se apenas previsão pontual sobre o Sistema, sem referências à Política Nacional.

Sobre a atuação dos Estados, a Constituição reservou a eles, além das competências comuns e concorrentes já elencadas, as competências residuais, isto é, as que não foram expressamente atribuídas à União nem aos Municípios. Destaca-se sua competência para tratar de interesses regionais (não nacionais, nem locais) e para a instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, visando à integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum.

No tocante às competências do Estado em matéria urbanística, tratando da competência privativa do Estado a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregião, já asseverava Daniela Libório (2010, p. 65-66), antes mesmo da edição do Estatuto da Cidade:

Contudo, mesmo tendo sido atribuída somente à instância estadual, a realização e viabilização destas formas de organização do território só existirão na justa medida em que os Municípios afetados queiram agir em conjunto. Ao Estado-membro restará estimular, promover, incentivar e cooperar com medidas que contribuam para a eficácia na solução dos problemas afins.

O Estatuto da Metrópole basicamente direcionou a atuação do Estado como legislador, ao prever conteúdo mínimo das leis complementares e a necessidade de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, com conteúdo mínimo e mediante processo compartilhado e participativo. Estabeleceu a obrigação de, em conjunto com os Municípios, promover a governança interfederativa. Identifica-se um papel de “coordenação” do Estado-membro⁸⁵, especialmente na fase de construção da governança e de elaboração do plano de desenvolvimento. Toda a sua atuação deve ser pautada pelos princípios do federalismo cooperativo, equilibrando-se a autonomia municipal com o imperativo da integração das funções públicas de interesse comum.

⁸⁵ Esta expressão foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal por algumas oportunidades, em ações diretas de inconstitucionalidade que versaram sobre regiões metropolitanas: ADI 2.809/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 25/09/2003 e ADI 1.842/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 06/03/2013; ADI 2.077/BA, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. em 06/03/2013. Paulo Modesto (2016) defende que o Estado não deve participar da governança, pois a região metropolitana caracteriza-se por ser autogoverno dos municípios integrados. Diz o autor que a relação entre o Estado e a entidade metropolitana deve ser formalizada por convênios ou consórcio.

2.2 Interface entre interesse local, interesse metropolitano e interesse comum: o interesse comum como fundamento da integração

Ao arrolar as competências exclusivas do Município, no art. 30, a Constituição de 1988 utilizou, em duas oportunidades a expressão “interesse local”: no inc. I, referente à competência legislativa do Município acerca de assuntos de interesse local, bem como no inc. V, ao tratar da competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local. Esta expressão substituiu o “peculiar interesse” utilizado nas Constituições anteriores. Historicamente, a doutrina tem postulado pela aplicação do critério da “predominância do interesse” para defini-los.

O “peculiar interesse” dos Municípios sempre lastreou a noção de autonomia municipal nas Constituições brasileiras. Na Constituição de 1891, havia a previsão de que os Estados se organizariam de forma que ficasse assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse, inclusive sob pena de intervenção federal (art. 68 e art. 6º, “f”)⁸⁶.

Sobre a previsão do “peculiar interesse” no art. 68 da Constituição republicada, Dalmo de Abreu Dallari, no clássico “O Município Brasileiro” (1959, p. 8), ressaltou o grande avanço no enquadramento constitucional das entidades municipais:

Essa preocupação de fortalecer e valorizar os elementos locais iria ter repercussão favorável aos Municípios, que, pela primeira vez, teriam elevado à condição de norma constitucional o princípio de sua autonomia. Com efeito, na Constituição de 1891 consagrou-se uma fórmula que se tornaria tradicional no Direito Público brasileiro. É a expressão contida no art. 68 [...].

E continua:

Surgia, assim, a Federação, trazendo em seu arcabouço o princípio da autonomia das entidades locais, havendo mesmo publicistas de nomeada que, mais tarde, ressaltariam o reconhecimento da autonomia, dos Estados e Municípios, como um preceito válido por si mesmo, um pressuposto de realidade democrática e de sobrevivência do sistema federativo (DALLARI, 1959, p. 8).

Os dispositivos foram mantidos na Constituição de 1934 (art. 13), sendo que o “peculiar interesse” foi qualificado por três exemplos não taxativos: eletividade do Prefeito e dos Vereadores, decretação dos impostos e aplicação da renda, bem como a organização dos

⁸⁶CF de 1891: “Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) f) a autonomia dos municípios. (...)”. Este último dispositivo foi incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

serviços de sua competência. Foi utilizada pela primeira vez a palavra “princípio” para caracterizar a autonomia municipal⁸⁷.

Em 1937, a Constituição manteve o sentido do dispositivo da carta anterior, de autonomia ligada ao peculiar interesse, porém inaugurando a noção de “serviços públicos de caráter local” (art. 26).⁸⁸ A possibilidade de intervenção para garantia da autonomia municipal não foi adotada.

Na Constituição de 1946, a autonomia municipal apareceu de forma mais assertiva, com a utilização do verbo no imperativo (a autonomia municipal “será assegurada”) e da expressão “serviços públicos locais”, mantendo-se o “peculiar interesse” e retomando-se a previsão de intervenção federal para assegurar a observância deste princípio (art. 28 e art. 7º, VII, “e”)⁸⁹.

No período do Regime Militar, a expressão “serviços públicos locais” e a delimitação da autonomia como princípio, com base no “peculiar interesse” – inclusive a possibilidade de intervenção – foram mantidas nos textos de 1967 (art. 10, VII, “f” e art. 16)⁹⁰ e também da Emenda Constitucional nº 1/1969 (art. 10, VII, “e” e art. 15)⁹¹, porém é conhecida a situação

⁸⁷CF de 1934: “Art. 7º - Compete privativamente aos Estados: I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios: (...) d) autonomia dos Municípios; (...)”. ”Art. 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras “a” a “h”, do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais; (...) Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente: I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta; II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas; III - A organização dos serviços de sua competência.(...)”

⁸⁸ CF de 1937: “Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente: a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados; c) à organização dos serviços públicos de caráter local”.

⁸⁹CF de 1946: “Art. 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: (...)VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (...) e) autonomia municipal; (...)”. “Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada: I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais.

⁹⁰CF de 1967: “Art. 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: (...) f) autonomia municipal; (...) Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada: I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa; II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; b) à organização dos serviços públicos locais”.

⁹¹EC nº 1/1969: “Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para: (...)VII - exigir a observância dos seguintes princípios: (...) e) autonomia municipal; (...) Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para senadores, deputados federais e deputados estaduais; II - pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e b) à organização dos serviços públicos locais (...)”.

de concentração de poderes no Governo Federal e de desatendimento desses princípios na prática das ações governamentais.

Hely Lopes Meirelles (1964, p. 64), em obra específica sobre o Direito Municipal na vigência da Constituição de 1946, assim define “peculiar interesse”:

Peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos Municípios. Se se exigisse essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito de administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse Municipal que o não seja reflexamente da União, e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da federação brasileira, através dos Estados a que pertencem. O que define e caracteriza o peculiar interesse, inscrito como dogma constitucional, é a **predominância** do interesse do Município sobre o Estado ou a União (Destaque do original).

Definição muito semelhante é encontrada nas lições de José Nilo de Castro (1991, p. 35) para “interesse local”, tradução jurídica do “interesse municipal”:

O interesse local traduz-se em todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o **principal**. É a sua **predominância**; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é **interesse local**, segundo o dogma constitucional, havendo, por outro lado, interesse indireta e mediatamente do Estado e da União. Impõe-se a assertiva à vista do fenômeno de descentralização (Destques do original).

Exatamente por não existir um conceito ontológico de “interesse local” é que a definição parte da busca pelo tipo de solução adotado para satisfazê-lo⁹², baseando-se na mensuração da “suficiência” do município para, individualmente, atender àquela necessidade (ou na “predominância do interesse” referida pelos dois autores acima citados). Nesse sentido, será peculiar/local aquilo que puder ser solucionado por atuação isolada de um Município.⁹³

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1990), por seu turno, entende que a Constituição de 1988, ao utilizar a expressão “interesse local”, não apenas substituiu a antiga expressão “peculiar interesse”, mas mudou-lhe o sentido, o qual passa a se basear na ideia de “exclusividade”, e não mais de “predominância”. Não concordamos com o autor, pois não

⁹² Assim também propõe Eros Roberto Grau (1983) para a diferenciação entre interesse local e interesse metropolitano e Alaôr Caffé Alves (1998).

⁹³ Caio Tácito (1998, p. 324) assim entende: “[o Município] não é um ente estanque e isolado na comunidade nacional da qual participa. A noção antes do peculiar interesse como agora do interesse local não deverá ser entendida em termos absolutos, mas segundo o grau de sua dominância no atendimento a necessidades comunitárias” O autor, porém, conclui que a competência para prestar os serviços “de interesse metropolitano” é o Estado, conclusão que não acolhemos.

existem interesses *a priori* exclusivos aos Municípios, em face do federalismo cooperativo e das competências comuns.

Ademais, com a ocorrência do fenômeno da metropolização e o aprofundamento das relações e dos fluxos existentes entre as cidades conurbadas, aparecem situações que não poderão mais ser solucionadas pelo Município isoladamente, isto é, as dificuldades de atendimento das demandas populacionais que surgem no ambiente metropolitano indicam a necessidade de soluções regionalizadas. Assim, o interesse deixaria de ser meramente “local”, passando a ser “metropolitano”, com base na utilização do critério de predominância.

O interesse metropolitano seria, portanto, aquele que se verifica no ambiente metropolizado, conurbado, em que os problemas tomam tal proporção que já não podem mais ser solucionados de forma desintegrada no território, mediante a atuação isolada de apenas um Município, tornando imperativa a articulação de todos os entes afetados.

A expressão “interesse metropolitano” foi utilizada pelo legislador na Lei Complementar nº 14/1973, na primeira fase de institucionalização das regiões metropolitanas. Embora não tenha sido objeto de definição na Lei, a expressão constou do art. 5º, o qual, com base na Constituição de 1967 (que falava em “serviços de interesse comum”, como justificativa da criação das regiões metropolitanas), elencou quais os serviços comuns aos municípios que integravam a região seriam reputados como sendo de “interesse metropolitano”, para que fossem unificados. Vejam-se os exatos termos do dispositivo:

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.

Na Lei, foi utilizada também a expressão “interesse da região metropolitana” em duas oportunidades. No art. 3º, estabeleceu-se como competência do Conselho Deliberativo a coordenação da “execução dos programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns”. No art. 4º, previu-se que ao Conselho Consultivo competia opinar sobre questões de interesse da região metropolitana, por solicitação do Conselho Deliberativo.

Adilson Dallari (1970b, p. 290) defendia, já na década de 70, a introdução do conceito do “peculiar interesse metropolitano” para reger problemas referentes às RMs:

Estas não teriam sentido caso não se reconhecesse a existência de assuntos tipicamente metropolitanos, o que não quer dizer que deixem de existir matérias reservadas aos Municípios ou aos Estados. Coexistem os vários níveis de poder e de influência.

Embora a conceituação de “interesse metropolitano” possa parecer útil para caracterizar a região metropolitana em face da autonomia municipal e dos interesses locais, há um perigo conceitual que merece ser evitado: a adoção desta definição poderia levar ao entendimento de que existe uma perfeita coincidência de interesses de todos os entes que integram a unidade regional constituída, levando à existência de um interesse metropolitano único e uniforme⁹⁴. Não é, contudo, o que acontece.

A situação dos Municípios em uma mesma região metropolitana costuma ser de profunda assimetria: há diferenças históricas, culturais, sociais, econômicas, de recursos naturais e de infraestrutura. Assim é que os agrupamentos muitas vezes vão surgir justamente como uma saída para equacionar essas assimetrias gritantes. Sobre isso já tivemos a oportunidade de afirmar (SANTOS & RIBEIRO, 2015, p. 253):

E a finalidade da criação das regiões metropolitanas, bem como de diversos outros institutos assemelhados, não só no Brasil, mas praticamente em diversos outros países, reside no que se pode chamar de assimetria municipal, ou seja, no fato de que os territórios municipais são naturalmente desiguais e não necessariamente guardam equivalência nem em termos populacionais nem em termos econômicos.

Esta construção pode ser conflituosa – por envolver inúmeros interesses potencialmente incompatíveis –, e não espontânea e pacífica como pode parecer a princípio. Na prática, em geral, não se identifica um interesse abstrato, comum a todos, o qual, *a priori*, levaria a uma pura “vontade de cooperar”.⁹⁵

⁹⁴ Assim entende Ana Carolina Wanderley Teixeira (2005, p. 81): “Com efeito, pode-se considerar que de dada Administração local, inserida na “grande região urbana”, é capaz de solucionar, isoladamente, os anseios da população em torno de suas prestações positivas, pode-se dizer que exerce aí a sua competência exclusiva e sua autonomia plena. No entanto, se para a satisfação de outros interesses, o ente não pode prescindir da atuação de seus vizinhos, assim como de outros que são vizinhos de seus vizinhos, constata-se que o assunto deve ser entregue à região, formada por esses Municípios circunvizinhos e cujos interesses são coincidentes”.

⁹⁵ Esta percepção ingênua, de que haveria um interesse metropolitano absoluto, merece as mesmas críticas que Floriano de Azevedo Marques Neto e a doutrina mais moderna de Direito Administrativo fazem à noção de “interesse público”. Alerta o autor (2002, p. 146): “diante da crescente fragmentação social, parece não ser mais válido falar de uma só unidade homogênea do público ou do coletivo, mas numa constelação de unidades orgânicas mais e mais multifacetadas e passíveis de agregações transitórias”. Cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

Gustavo Gomes Machado (2009, p. 57), em trabalho que investigou os custos de transação do processo de formação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (modelo voluntário) comparativamente aos da Região Metropolitana de Belo Horizonte (modelo compulsório) concluiu que “(...) a experiência da evolução recente dos municípios revela que preponderam as forças competitivas sobre as cooperativas entre as municipalidades”.

Ademais, tanto “interesse local” como o suposto “interesse metropolitano” são dinâmicos, vez que “a predominância de interesse, como se observa na prática, varia e, efetivamente, tem variado no tempo e no espaço”, como já preconizava Adilson de Abreu Dallari na década de 1970 (1970b, p. 289).

Pontue-se, ainda, que a região metropolitana não é um quarto nível de poder, não sendo técnica e juridicamente adequado atribuir a uma figura meramente administrativa qualquer interesse abstratamente considerado. Nesse sentido, as lições de Alaôr Caffé Alves (1981, p. 160):

Como o artigo 164 [da Constituição de 1969] não deu ensejo à criação de um quarto nível político, o interesse metropolitano não se autonomizou em relação às unidades governamentais implicadas na solução de problemas a ele atinentes. Juridicamente, portanto, não se reconhece o interesse metropolitano senão como parcela dos respectivos interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns.

E continua:

Ora, o fato de que o interesse metropolitano se circunscreve a uma determinada região não o descaracteriza necessariamente como um possível interesse típico estadual ou municipal. Não podemos confundir a tendência à autonomização do interesse metropolitano como uma manifestação de sua evolução histórica, de caráter meta-jurídico, com sua expressão jurídica tal como consagrada em nosso ordenamento positivo, através da expressão ‘serviços comuns’ desempenhados em razão da região metropolitana (ALVES, 1981, p. 161).

Além do risco conceitual acima explicado, a utilização da expressão “interesse metropolitano” não guarda aderência com a atual linguagem do marco normativo das regiões metropolitanas: a fórmula não é utilizada na Constituição, nem no Estatuto da Metrópole.

A Constituição fala apenas de “interesse comum” (art. 25, §3º) e de “interesse local”⁹⁶. A Lei nº 13.089/2015 utiliza as mesmas expressões, estabelecendo como princípio da governança interfederativa “a prevalência do interesse comum sobre o local” (art. 6º, I). A ideia

⁹⁶ Ronaldo Gouvêa (2001) destaca que a Constituição Federal não oferece nenhum elemento que possa esclarecer adequadamente quais são essas funções públicas de interesse comum, em contraposição aos serviços públicos de interesse local.

de interdependência relatada no início deste tópico ocupa a centralidade da definição de “funções públicas de interesse comum”: “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).⁹⁷

O que se constata, então, é que, no ambiente urbano, em princípio, existem interesses de Municípios, individualmente considerados, que, contrastados com a assimetria existente entre eles e em face do processo de metropolização e das relações e fluxos dinâmicos que se estabelecem, deixam de ser “meramente locais”, passando a impactar e a interessar a vários entes que compõem a região, surgindo, então, as “funções públicas de interesse comum” – comum a todos os entes integrantes da região metropolitana –, as quais deverão ser organizadas, planejadas e executadas de forma integrada por todos eles. Esse é o sentido da região metropolitana, a sua razão de ser no ordenamento jurídico brasileiro.

Disso se tiram, em princípio, duas conclusões: (i) essa integração requererá o esforço de construção de instâncias decisórias – governança – inclusive porque não é possível, *a priori*, identificar um interesse metropolitano homogêneo e uniforme (da estrutura de governança se falará detidamente no Capítulo 3); (ii) o interesse local não é substituído nem desaparece quando se identificam funções públicas de interesse comum, de modo que a autonomia municipal não fica diminuída (cf. tópico 2.3 deste Capítulo).

Pode ocorrer, contudo, que, embora identificado um interesse comum em lei complementar, atraindo assim a integração das funções públicas, não haja gestão metropolitana capaz de realizá-las, seja por motivos políticos, seja pela ausência de governança. Nesta situação, qual solução jurídica seria mais adequada: o entendimento segundo o qual o Município deveria atuar segundo um juízo de conformidade, isto é, em qualquer circunstância somente poderia atuar conforme as diretrizes de gestão metropolitana; ou existiria apenas um limite de atuação, atuando o Município em qualquer situação e sempre, desde que não contrarie a decisão da entidade metropolitana, configurando um juízo de compatibilidade? Retomamos aqui nosso posicionamento pela segunda alternativa (SANTOS & RIBEIRO p. 260-261), tendo em vista que o Município continua detentor pleno de suas competências e consistindo este raciocínio o

⁹⁷ Em investigação às leis complementares estaduais que criaram/reestruturaram as 15 (quinze) regiões metropolitanas reconhecidas como tal pelo IBGE, também não foi encontrada a expressão “interesse metropolitano”. Conclui-se, portanto, que houve evolução conceitual no que se refere aos “interesses”, tanto os do Município individualmente considerado quanto aqueles referentes aos entes na região metropolitana.

mais balanceado entre a autonomia municipal e a obrigação constitucional de integração das funções públicas.⁹⁸

Registre-se, por fim, que a fórmula de oposição “interesse local x interesse metropolitano” não se mostra apropriada para o tratamento da questão, pois não há entre tais interesses relação de contraposição.⁹⁹ Tanto é que, repita-se, a Constituição se vale da expressão “interesse comum”, que implica comunhão e partilha.

2.3 Nem do Estado, nem dos Municípios: a titularidade das funções públicas de interesse comum é do colegiado formado pelos entes

A Lei Complementar federal nº 14/1973, ao instituir as primeiras regiões metropolitanas, previu que a unificação dos serviços comuns poderia ser efetuada de diferentes maneiras: pela concessão a entidade estadual, por meio de empresa de âmbito metropolitano, ou mediante outros processos estabelecidos através de convênio (art. 3º, parágrafo único).

Parte dos estudiosos especializados interpretava, a partir disso, que a competência para assuntos de interesse comum era exclusivamente do Estado, especialmente tendo em vista a sua competência residual, pois a Constituição não atribuía o interesse metropolitano nem ao Município nem à União e não havia atribuições destinadas especificamente ao Município no tocante aos serviços comuns. Esse era o entendimento de Sérgio Ferraz (1970) e Maria Coeli Simões Pires (1986). Eros Roberto Grau, inicialmente, defendia que a titularidade era somente do Estado (1974), porém esta posição foi expressamente revisada em estudo posterior, no qual o autor explicou que os Municípios em conjunto seriam os titulares do interesse metropolitano, demandando, portanto, administração intermunicipal (1983, p. 41-43).

Raul Machado Horta (1975, p. 42), já nesta época, enxergava a região metropolitana como “a mais fecunda experiência brasileira de federalismo cooperativo”. Alaôr Caffé Alves, em texto publicado em 1978 sobre o uso do solo metropolitano, defendia que o titular jurídico

⁹⁸ Sobre o assunto, concluímos naquela oportunidade (SANTOS & RIBEIRO, 2013, p. 260): “Quer dizer, defender que o Município, como efetivo detentor da competência constitucional, possa sempre agir para dar concreção a suas atribuições desde que não contrarie o que for decidido em âmbito metropolitano acaba, de uma vez só, por (i) garantir o princípio da autonomia municipal e por (ii) viabilizar o exercício da regra constitucional e legal da atuação do ente metropolitano em caso de ‘funções públicas de interesse comum’”.

⁹⁹ Retoma-se aqui, novamente, a crítica que a doutrina mais contemporânea de Direito Administrativo tem feito a respeito da contraposição entre “interesse público” e “interesse privado”. Cf. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Regulação Estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 144-170. Alaôr Caffé Alves (1981, p. 277) também reflete sobre isso: Na região metropolitana, com maior razão, o interesse local está inevitável e organicamente ligado ao interesse regional, de tal sorte que a sua substância é também extraída do próprio contexto urbano-regional no qual se integra. Isso nos leva a compreender que os interesses locais e regionais não se contrapõem necessariamente, ao contrário, normalmente são complementares entre si.

dos serviços comuns de interesse metropolitano era o Estado (1978, p. 19-20). Alguns anos depois, o autor flexibilizou o entendimento, registrando que os dispositivos da LC nº 14/1973 impossibilitavam concluir que a competência fosse exclusiva do Estado, sendo também dos Municípios (ALVES 1981).

No atual contexto normativo, conforme anota Ana Carolina Wanderley Teixeira (2009, p. 81), o debate acerca da titularidade das funções públicas de interesse comum segue sendo central no que se refere à institucionalização da região metropolitana “ante a inexistência de uma pessoa dotada de personalidade jurídica de direito público que lhe faça as vezes”, *vis-à-vis* a titularidade dos serviços de interesse local previstos na Constituição ser dos Municípios (interpretação decorrente do art. 30, V).

Tendo em vista que a Constituição foi lacônica no que se refere aos efeitos jurídicos da instituição da região metropolitana, houve quem defendesse que a competência legislativa estadual para instituição das regiões metropolitanas resultaria na transferência das competências municipais para o Estado. Essas foram as posições de Caio Tácito (1998), Diogo Figueiredo Moreira Neto (1999) e Luís Roberto Barroso (2007), todos tratando da competência para saneamento básico. Pedro Estevam Serrano (2013) entende que a região metropolitana é forma do exercício das competências do Estado, sendo dele a titularidade.¹⁰⁰

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou claramente sobre a questão, lançando luz às disposições constitucionais. Como visto, a ADI 1.842/RJ teve por objeto Lei Complementar nº 87/1997, do Estado do Rio de Janeiro, bem como a Lei estadual 2.869/1007, e avaliou os dispositivos sob a ótica da constitucionalidade da avocação pelo Estado de competências relativas ao saneamento básico.

No que se refere especificamente à titularidade, os ministros divergiram: o Ministro Joaquim Barbosa entendeu que a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum é da “nova entidade político-territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da região metropolitana” (p. 1616); mesmo entendimento tiveram os ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski (para quem a titularidade é da autarquia intergovernamental), Teori Zavascki e Rosa Weber; já para Nelson Jobim, a titularidade continua sendo do Município, mas o seu exercício se dá de forma colegiada; para Maurício Corrêa, a titularidade é do Estado. Por fim, restou ementado que a titularidade passa a ser do colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado.

No mesmo dia, foi julgada a ADI 2.340/SC, em que a Corte, embora tenha entendido

¹⁰⁰ A posição do autor, embora presente em texto de 2013, é anterior ao julgamento do STF nas ADIs descritas neste tópico. Não encontramos texto posterior para verificação acerca da manutenção do entendimento.

que a questão central discutida não se referia especificamente a regiões metropolitanas, mas ao conflito de competência entre os entes, acabou por manifestar posicionamento acerca dessas unidades regionais, por meio dos votos dos Ministros Eros Grau e Gilmar Mendes, os quais reconheceram que não há transferência de competência municipal para os Estados no que diz respeito à prestação de serviços comuns a vários municípios.¹⁰¹

Ainda no dia 6 de março de 2013, a Corte se debruçou sobre a ADI 2.077/BA, que questionava dispositivos da Constituição Estadual da Bahia, decidindo em sede cautelar pela suspensão dos dispositivos questionados. O julgamento não teve por foco a questão metropolitana propriamente dita, mas os ministros abordaram o tema em seus votos, em razão da proximidade com o tema do saneamento básico. Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio reproduziram resumidamente os votos proferidos na ADI 1.842/RJ; e Eros Grau retomou seu voto da ADI 2.340/SC. O único voto novo foi o do Ministro Ilmar Galvão, relator, que, embora tenha decidido que a autonomia municipal não pode ser limitada no caso de saneamento básico, não adentrou a discussão sobre regiões metropolitanas.

A conclusão, em todos os precedentes, é pela competência municipal para assuntos locais e, em se tratando de regiões metropolitanas, exercício condicionado. Na ADI 1.842/RJ, restou expressamente ementado que a titularidade e o consequente poder concedente dos serviços públicos de interesse comum é do colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado, tendo como pressuposto a ausência de concentração de poder decisório no âmbito de um único ente. Vale a pena a leitura dos termos expressos do item 5 da ementa:

¹⁰¹Na ADI, questionava-se a constitucionalidade da Lei nº 11.560, de 19 de setembro de 2000, editada pelo Estado de Santa Catarina para regular os serviços de fornecimento de água pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), sociedade de economia mista com participação majoritária do Estado que presta serviço em diferentes municípios do Estado. Previa a Lei a obrigação de que a CASAN fornecesse água potável por meio de caminhões-pipa em caso de interrupção e estabelecia isenções tarifárias em favor dos usuários – munícipes. O Governador questionou a constitucionalidade alegando que saneamento é assunto de interesse local, sendo de competência legislativa dos municípios. A ação foi julgada procedente e ementada nos termos: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele. II – Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água. III – Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal. IV – Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”. (ADI nº 2.340/SC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em 06.03.2013).

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 (Destacou-se).

De fato, já vimos que a compulsoriedade não atinge a autonomia municipal, pelo fato de haver uma finalidade constitucional clara para a criação de uma região metropolitana: a integração das funções públicas de interesse comum, em termos de organização, planejamento e execução. O que o art. 25, §3º da Constituição atribui ao Estado, contudo, é a competência organizacional do Estado para instrumentalizar as condições adequadas de integração do exercício das demais competências, não se confundindo, em nenhuma hipótese, com a transferência ou avocação automática de competências municipais.

Além do papel hermenêutico desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.842/RJ, o Estatuto da Metrópole também teve o papel de preencher as lacunas identificadas no texto constitucional, elegendo o compartilhamento como tônica da governança (cf. arts. 6º e 7º) e como núcleo central da conceituação das próprias funções públicas de interesse comum (art. 2º, II).

Em face disso, entendemos que o novo marco legal confirma que a titularidade das funções públicas de interesse comum é do colegiado metropolitano, sem que ocorra a perda da autonomia dos entes, com gestão compartilhada e sem concentração de votos, sendo que a estrutura de governança poderá delegar as funções às estruturas jurídicas específicas que irão operacionalizar a gestão metropolitana, conforme abordaremos no Capítulo 3 desta dissertação.

2.4A finalidade da instituição da região metropolitana: integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum

A dicção constitucional é cristalina: os Estados poderão instituir regiões metropolitanas para “integrar” a “organização”, o “planejamento” e a “execução” das “funções públicas de interesse comum”. O conceito de “funções públicas de interesse comum” constitui a

centralidade da institucionalização das regiões metropolitanas. A compreensão jurídica desta expressão permite identificar a justificativa das regiões metropolitanas como instituto jurídico.

As Constituições de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 utilizaram a expressão “serviços de interesse comum”. Em 1988, o Constituinte optou pelo alargamento do conceito de “serviços” para “funções públicas”, mais amplo no que se refere à atuação da Administração Pública. A ideia de “comunhão”, refletida nas expressões “interesse comum” e “integrar”, foi mantida.

Os Ministros do STF, por ocasião do julgamento da ADI 1.842/RJ, apresentaram suas concepções a respeito, destacando-se a definição proposta por Ricardo Lewandowski (2013, p. 1.807):

[...] conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.¹⁰²

Mas foi o Estatuto da Metrópole, como norma geral, que consolidou este conceito na quarta fase de institucionalização das regiões metropolitanas: função pública de interesse comum, nos termos do art. 2º, II, é a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Está presente também, aqui, a noção de “integração” constante do texto constitucional.

Nota-se que o conceito de função pública de interesse comum foi elaborado com base na (in)viabilidade de um único Município atender à função (em termos de política pública ou ação), bem como na possibilidade de causar impacto nos Municípios limítrofes. O primeiro aspecto, que se refere mais à ideia de aptidão do Município para atendimento adequado da função pública, guarda em si uma noção de qualidade ou adequação que, por seu turno, relaciona-se à ideia de eficiência, a qual consiste na utilização mais produtiva dos recursos disponíveis, com o objetivo de produzir os melhores resultados, com fundamento concomitante na racionalidade do uso dos meios e na satisfatoriedade (MODESTO, 2000, p. 112).

Há, assim, uma noção qualitativa na definição do conceito de funções públicas de interesse comum, que impõe uma “reorganização” das capacidades dos Municípios para realizar funções públicas. As capacidades deverão ser “integradas”, para que as funções sejam organizadas, planejadas e executadas em comum (e de forma adequada e eficiente).

¹⁰² Esta definição, inclusive, foi adotada pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados como proposta de sugestão de alteração ao Estatuto da Metrópole. Cf. página da Subcomissão: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/conheca-a-comissao/subcomissoes/subcomissoes-permanentes/subgomet>>.

Outro aspecto do conceito apresentado pela Lei nº 13.089/2015 refere-se aos impactos causados nos Municípios: pode-se afirmar que “impacto” é demasiado abrangente, pois estando os Municípios conurbados, o mais provável é que praticamente todas as políticas públicas implementadas num Município impactem o outro de alguma forma. Basear-se nesta literalidade pode levar à conclusão de que tudo que é realizado no espaço metropolitano é função pública de interesse comum, o que não é verdadeiro, já que os Municípios continuam tendo assuntos de interesse exclusiva ou predominantemente local.

De todo modo, da definição extrai-se que as funções públicas de interesse comum pressupõem, sempre, uma relação de interdependência entre os Municípios. Assim, tanto o critério da “predominância de interesse”, como o de “exclusividade”, referidos no tópico 2.3, continuam sendo válidos para o intérprete na identificação concreta das funções públicas que passarão a ser atendidas no âmbito da região metropolitana.

Ademais, a compreensão do que vem a ser o “interesse comum” deve ser considerada para se caracterizar tais funções públicas: aquela expressão necessariamente denota a noção de conjunto, e não de sobreposição. Não está dito: funções públicas de interesse do Estado, nem funções públicas de interesse local, nem funções públicas da entidade metropolitana, mas justamente “funções públicas de interesse comum”, o que significa que as funções (atividades, serviços) realizadas em âmbito metropolitano dizem respeito a todos os entes envolvidos na dinâmica metropolitana, a cada um dos Municípios e ao Estado, como a todos eles conjuntamente.¹⁰³

As lições de Alaôr Caffé Alves (1998, p. 36) são elucidativas, asseverando que o interesse comum:

[...] implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos. Esse vínculo gera a exigência de uma interdependência operacional.

“Comum” deve ser lido juntamente com o verbo “integrar”, o qual aponta que não deverá haver sobreposição, conflitos ou isolamento na organização, no planejamento e na

¹⁰³ Havia divergência na doutrina quanto à possibilidade de o Estado integrar a estrutura de governança das regiões metropolitanas, já que a Constituição não aprofundou o assunto. O Supremo Tribunal Federal, na ADI 1.842/RJ, não apresentou um posicionamento definitivo, embora alguns ministros tenham tratado do tema (Nelson Jobim foi o único que registrou que o Estado não deve participar da governança, detendo apenas competência procedimental para instituir a unidade territorial). O Estatuto da Metrópole parece ter resolvido a questão, ao prever, no parágrafo único do art. 3º, que a governança interfederativa deverá ser promovida pelo Estado e pelos Municípios inseridos em região metropolitana ou aglomeração urbana formalizada.

execução das funções públicas de interesse comum, mas justamente integração, coerência e harmonização.

No que se refere à abrangência da expressão “função pública”, a Lei nº 13.089/2015 referiu-se expressamente a “política pública” ou “ação inserida na política pública”. Por políticas públicas concebe-se “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1996, p. 91). “Ação” é termo que engloba praticamente todas as formas de atuação estatal. Tem-se, então, que a região metropolitana regulada pelo Estatuto da Metrópole é unidade promotora de políticas públicas de interesse comum aos integrantes da região.

Reinaldo Moreira Bruno (2016, p. 197-198), estudando o conceito, analisa que não foram afastadas as dificuldades de se estabelecer seu conteúdo preciso, propondo que as funções públicas de interesse comum têm conceito amplo, não se limitam à execução direta ou delegada, mas também englobam a normatização da atividade, a fixação de diretrizes, o planejamento, a elaboração de programas, projetos, instrumentos de financiamento, a criação de fundos, o controle das atividades e seus mecanismos, como licenças, autorizações e mesmo o exercício do poder de polícia – controle e fiscalização.¹⁰⁴

Eros Roberto Grau (1974, p. 16) falava em “função metropolitana”, tomando-a em duas acepções: uma, para se referir a “atividades privadas exercidas no interesse metropolitano”, e outra para expressar a “atuação governamental”. A primeira corresponderia ao que aqui se chama “atividade prestacional” mediante delegação aos agentes privados, e a segunda, a todas as demais funções, inclusive a função prestacional quando exercida diretamente pela Administração.

Neste trabalho, função pública é entendida como função administrativa, que compreende: atividade prestacional (serviços públicos), o poder de polícia, o fomento, a intervenção e a regulação (JUSTEN FILHO, 2016; DI PIETRO, 2017) e como política pública na definição acima exposta. No Capítulo 3, nosso foco será a análise da estrutura administrativa que deverá ser responsável pela organização, o planejamento e a execução de todas essas funções.

Constata-se, então, que, a partir do Estatuto da Metrópole, a região metropolitana passa a ser instrumento de promoção de políticas públicas para a população dos municípios integrantes da região metropolitana.

¹⁰⁴ Esta é também a posição de Alaôr Caffé Alves (1998).

A primeira questão a ser enfrentada na instituição de uma região metropolitana é a de identificar quais funções públicas de interesse comum devem ser organizadas, planejadas e executadas de forma integrada entre os entes federados que a compõem. Não se trata de criar a estrutura para depois pensar a função, mas exatamente o contrário¹⁰⁵: primeiro compreender quais são as funções cuja realização depende da integração entre mais de um Município, a fim de se justificar a criação da região metropolitana e a estruturação jurídica que tal unidade deverá tomar.

Por constituírem a razão de ser da criação da região metropolitana, as funções públicas de interesse comum devem estar expressas na lei complementar estadual instituidora da região metropolitana. O Estatuto da Metrópole estabelece como conteúdo mínimo desta lei a definição dos “campos funcionais” ou das “funções públicas de interesse comum justificadoras da instituição da unidade territorial” (art. 5º, II). A expressão “campos funcionais” não foi utilizada pela Constituição, sendo que pode ser entendida como agrupamentos de funções públicas concernentes a um eixo temático comum; assim, as funções públicas podem ser consideradas etapas ou detalhamento dos campos funcionais.

O estudo da institucionalização das regiões metropolitanas, especialmente na terceira dimensão (atuação legislativa estadual) permite constatar que as funções públicas têm sido elencadas nas leis de forma muito genérica, o que pode não apenas gerar questionamentos acerca de invasão na autonomia dos municípios, como também inviabilizar a busca por soluções concretas para tais funções. As leis complementares utilizam as expressões “saneamento básico”, “planejamento e uso do solo”, entre outros. Ocorre que, como visto, no ambiente conurbado é de se esperar que haja interação e impacto em quase todas as atividades públicas realizadas, o que não significa que tudo deverá ser tratado no âmbito metropolitano.

Assim, acredita-se que o esforço do legislador em reduzir a generalidade das funções públicas elencadas – definindo de forma mais específica o que, quais etapas das funções e quais serviços de determinado “campo temático” devem ser efetivamente organizados, planejados e executados no âmbito da região metropolitana – pode ser fator preponderante para aumentar a eficácia da gestão metropolitana.

É importante definir, ainda, quais etapas ou dimensões da atuação serão exercidas em âmbito metropolitano, como planejamento, regulação, execução, entre outros. Tome-se como exemplo o saneamento básico: trata-se de “campo funcional” demasiado amplo, que engloba o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

¹⁰⁵ Sobre essa relação entre “estrutura” e “função” na Administração Pública, cf. BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função**: novos estudos de teoria do direito. São Paulo: Manole, 2007.

drenagem e manejo de águas pluviais (art. 3º, I da Lei nº 11.445/2007). O componente “abastecimento de água”, por seu turno, engloba a captação, a adução, o tratamento e a distribuição de água, enquanto o “limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos” abrange a coleta, o transporte, o tratamento, a destinação final e a disposição final dos resíduos sólidos domésticos e originários da varrição e a limpeza de logradouros e vias públicas.

Em face disso, não consideramos adequada (embora assaz comum) a previsão, em lei complementar estadual, de que o “saneamento básico” é uma função pública de interesse comum e, conseqüentemente, tudo o que lhe disser respeito deverá ser tratado no âmbito metropolitano. O ideal, visando à efetiva gestão metropolitana e mantendo-se a autonomia dos entes com base no critério da predominância do interesse e também no princípio da eficiência, é que sejam realizados estudos para se identificar, de fato, quais são as etapas e atividades do saneamento básico como um todo que deverão ser realizadas no âmbito metropolitano, excluindo-se da gestão metropolitana aquelas etapas que devam continuar a ser exercidas isoladamente pelos Municípios (seja porque não são efetivamente de interesse comum, seja porque a atuação integrada não se mostra eficiente).

O Estado de Pernambuco parece ter atentado para este desafio: na Lei Complementar nº 10, de 6 de janeiro de 1994, as funções públicas de interesse comum foram definidas considerando-se “campos de atuação”. No que se refere ao saneamento, foram elencados os campos: captação, adução, tratamento e distribuição de água potável; coleta, transporte, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários; macrodrenagem das águas superficiais e controle de enchentes; destinação final e tratamento dos resíduos urbanos (art. 3º, parágrafo único, VI e IX). As funções públicas também foram estratificadas em diferentes dimensões, quais sejam: planejamento, a nível global ou setorial, das questões territoriais, ambientais, sociais, econômicas e institucionais; execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos; financiamento da implantação, operação e manutenção de obras e serviços, bem como sua remuneração e recuperação de custos; supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana (art. 3º, V, “a” a “d”).¹⁰⁶

¹⁰⁶ A LC nº 18, de 29 de dezembro de 1999 – RM de Fortaleza/CE tem texto bem semelhante à da LC que criou a Região Metropolitana de Recife; a LC nº 89, de 12 de janeiro de 2006 – RM de Belo Horizonte/MG, combinou os campos funcionais com as atividades específicas para classificar as funções públicas de interesse comum. Já a LC nº 27, de 30 de dezembro de 1999 – RM de Goiânia/GO, definiu apenas os campos funcionais e atribuiu ao Conselho de Desenvolvimento a competência de definir as funções públicas de interesse comum específicas, assim como fez a LC nº 1.139/2011 – RM de São Paulo/SP. Outras leis definiram de forma genérica e exemplificaram as funções (LC nº 54, de 30 de maio de 2000 – RM de Manaus/AM; LC 87, de 16/12/1997 – RM do Rio de Janeiro/RJ; LC nº 174, de 25 de maio de 2015 – RM de São Luís/MA), atribuindo ao Conselho de Desenvolvimento a competência para definição mais específica.

Constata-se, assim, que a maior parte das leis que criaram as quinze principais regiões metropolitanas do país trata das funções públicas de interesse comum de forma genérica e exemplificativa, o que pode dificultar a gestão no âmbito metropolitano, sendo recomendável que lei complementar especifique as etapas e/ou dimensões dos diferentes campos funcionais.

Por fim, dispõe a Constituição que tais funções deverão ser organizadas, planejadas e executadas de forma integrada. A utilização das três expressões – organização, planejamento e execução – parece indicar que praticamente todas as dimensões de atuação estatal deverão ser realizadas de forma integrada, ou seja, em conjunto e unificadas, no âmbito da governança interfederativa, quando se estiver diante de uma função pública de interesse comum. Na LC nº 14/1973, utilizava-se a expressão “unificação”, que ficaria a cargo do Estado.

“Organização” é termo genérico que diz respeito à ordenação, a dispor de forma adequada. A expressão é utilizada em várias oportunidades na Constituição, destacando-se a previsão quanto aos serviços públicos de interesse local, cuja organização é de competência municipal (art. 30, V).

O “planejamento” está relacionado à atuação racional (e não improvisada) da Administração Pública. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (2009, p. 750):

Planejamento é o estudo e o estabelecimento das diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental, através de um plano geral de governo, de programas globais, setoriais e regionais de duração plurianual, do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso que são seus instrumentos básicos.

Há vários fundamentos constitucionais para o planejamento no ambiente urbano ou metropolitano. Destacam-se: o reconhecimento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, no art. 174 da Constituição, prevendo que, nesta qualidade, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado; o princípio da eficiência previsto no art. 37, o qual pode ser realizado por meio do planejamento¹⁰⁷; a realização das competências comuns estabelecidas no art. 24; as competências específicas sobre o interesse local, quais sejam, organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, o que demanda planejamento, bem como a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, V e VIII).

¹⁰⁷ Para Paulo Modesto (2000), a imposição de atuação estatal baseada no princípio da eficiência, do ponto de vista jurídico, relaciona-se à dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios e à dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública.

A “execução”, por seu turno, pode ser entendida como a realização concreta, isto é, a materialização daquilo que foi planejado e organizado de forma integrada. Essa concretização da ação administrativa também deve se realizar de maneira integrada por todos os entes integrantes da região metropolitana.¹⁰⁸

O espaço em que todas essas ações (organização, planejamento e execução) serão integradas é precisamente na estrutura (ou em mais de uma) institucional interfederativa, a qual será com detalhes analisada no Capítulo 3.

2.5 Da metrópole à região metropolitana: o conceito jurídico de região metropolitana

Afinal, o que é uma região metropolitana para fins de aplicação do regime jurídico? Primeiramente, retoma-se, aqui, o que foi dito em relação ao conceito de “interesse comum”: não existe um conceito ontológico de região metropolitana, sendo que sua definição doutrinária foi sendo construída a partir da identificação de sua “finalidade”.¹⁰⁹

É que o próprio conceito que se extrai do texto constitucional (de 1988 e também dos anteriores) é estruturado a partir do objetivo de sua criação: região metropolitana é o agrupamento de municípios limítrofes, instituído por lei complementar, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

É por isso que Eros Roberto Grau (1983, p. 10), desde a década de 80, definiu região metropolitana da seguinte forma:

O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios.

¹⁰⁸ O sentido da expressão “integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum” aproxima-se da definição de “gestão associada de serviços públicos”, constante no regulamento da Lei de Consórcios, o Decreto nº 6.017/2007, no art. 2º, IX: “gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Porém, a gestão associada é relação típica e exclusiva de consórcios públicos e convênios de cooperação, pois o art. 241 da Constituição Federal somente a eles se refere. Tais instrumentos, contudo, podem ser combinados com a gestão metropolitana, tendo sido arrolados pelo Estatuto da Metrópole como instrumentos do desenvolvimento urbano integrado (art. 9º, VI e VII, Lei nº 13.089/2015).

¹⁰⁹ Isso explica, inclusive, a opção metodológica de se ter falado, neste trabalho, sobre as finalidades antes do conceito.

Sérgio Ferraz (1970, p. 19), na mesma linha, as conceituou como “agrupamento de municípios, que por apresentarem características sócio-econômicas homogêneas, demandam uma realização conjunta dos serviços de interesse comum”.

Alaôr Caffé Alves (1981) propunha a conceituação de regiões metropolitana a partir do aspecto estrutural e do aspecto funcional. Ao analisar o art. 164 da Emenda Constitucional nº 1/1969, identificou dois elementos estruturais – “existência de uma comunidade sócio-econômica” e “existência de um conjunto de municípios por ela abrangidos” – e um elemento funcional – “com vistas à realização de serviços comuns”.

Hely Lopes Meirelles (1993, p. 74) registrou que a região metropolitana:

Resume-se à delimitação da zona de influência da *metrópole* e da atribuição de serviços de âmbito metropolitano a uma Administração única, que planeje integralmente a área, coordene e promova as obras e atividades de interesse comum da região, estabelecendo as convenientes prioridades e normas para o plano atendimento das necessidades das populações interessadas (Destaque original).

Além de a definição partir da “finalidade”, é fundamental anotar, quanto ao conceito jurídico de região metropolitana, que se trata de uma resposta do Direito a um fenômeno empírico. Nesse sentido – e isso não é privilégio do conceito de “região metropolitana” – o desafio que se coloca na conceituação dos institutos é sempre a tentativa de capturar a realidade em sua mais real manifestação, a fim de lhes oferecer soluções institucionais.

Alaôr Caffé Alves (1981, p. 150) discorreu com propriedade sobre esse desafio:

O fato jurídico da região metropolitana significa que determinado fato nessa qualidade foi apreendido pela ordem jurídica, isto é, existe uma pré-configuração normativa que funciona como hipótese geradora de possíveis consequências no mundo do direito, desde que determinadas condições e circunstâncias ocorram e sejam identificadas como realidade metropolitana em razão da mencionada pré-configuração normativa.

Acerca da relação dialética entre “fenômeno” e “instituto jurídico”, anotou José Afonso da Silva (2015, p. 155-156):

A *região metropolitana* no Brasil é, portanto, um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 25, §3º da CF. Isso não exclui, claro está – antes, pressupõe –, a existência do fenômeno como fato econômico, social e urbanístico. Mas, sob esses aspectos, o fenômeno é inorgânico, empírico, problemático, ao passo que, definido juridicamente, toma forma, persegue organização, institucionaliza-se (Grifos do original).

Em que pese a Constituição ter tratado da região metropolitana com simplicidade conceitual, o Estatuto da Metr pole procurou oferecer uma soluço conceitual que aproximasse a realidade metropolitana do instituto jurídico: definiu “região metropolitana” a partir da aglutina o das defini es de “metrópole” e “aglomera o urbana” – já que o art. 2 , VII, dispõe que região metropolitana é uma “aglomera o urbana que configure uma metrópole”. E foi além: remeteu o conceito de “metrópole” a “critérios adotados pelo IBGE”.

“Aglomera o urbana” é definida como

Unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2 , II, Estatuto da Metr pole).

Seguindo a proposta de conceitua o a partir dos aspectos estruturais e funcionais (ALVES, 1981), constatam-se aqui os seguintes elementos estruturais: (i) existência de dois ou mais municípios limítrofes; (ii) identifica o de complementariedade funcional entre os municípios; (iii) identifica o de integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

“Metr pole”, por seu turno, foi definida como o

Espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (art. 2 , V, Estatuto da Metr pole).

Esta defini o reflete (ou busca refletir) a dimensão estrutural da região metropolitana, a realidade empírica que poderia ser considerada “metropolitana em si”.¹¹⁰

Região metropolitana  , então, o espaço urbano com continuidade territorial, formada por pelo menos dois municípios, caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas e que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,

¹¹⁰ Sobre isso Alaôr Caffé Alves (1981, p. 147) fez a seguinte ressalva: “não há uma realidade metropolitana em si, assim como também não se pode identificar a verdadeira realidade tão só no plano dos fatos manifestados através de meros fen menos considerados pelas diversas ciências. Na verdade, o metropolitano surge como realidade manifesta através dos múltiplos pontos de vista das diversas ciências, não sendo nenhum deles, isoladamente, considerado, o metropolitano em si, o metropolitano ‘verdadeiro’”.

criada, por meio de lei complementar estadual, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Dessa forma, em princípio, constata-se que a Lei nº 13.089/2015 tentou resolver o descolamento¹¹¹ verificado entre a região metropolitana formalizada e a ocorrência da metropolização, buscando, por meio do atrelamento do conceito legal aos critérios adotados pelo IBGE (a Lei utiliza a expressão “conforme”), atribuir ao instituto jurídico o dinamismo da metropolização ocorrida no plano empírico.

A edição por lei complementar estadual, em todo caso, é indispensável para o nascimento da região metropolitana enquanto instituto jurídico. Sobre isso, Eros Roberto Grau (2007, p. 135) defende que

Nenhum agrupamento de Municípios limítrofes é, essencialmente, uma Região Metropolitana. Logo, a existência de uma Região Metropolitana decorre de lei complementar estadual que a tenha instituído, conceituando-a como tal.

A partir do Estatuto da Metr pole, o conceito de região metropolitana se modificou ao longo do tempo, sempre a partir das mudanas fáticas decorrentes da conurbao e da intensificao dos fluxos e interaoes entre os núcleos urbanos, desde que adotados pelo IBGE. Mas quais critérios o IBGE adota? Deveria a Lei ter indicado expressamente?

Conforme já tivemos a oportunidade de refletir em texto apresentado ao IPEA, como produto de pesquisa realizada no Projeto Governana Metropolitana (COSTA & MARGUTI, no prelo), uma interpretao possível é que a lei federal teria delegado ao IBGE a competência legislativa para definir quais serão os critérios a serem observados pelos Estados para a criao das unidades regionais. Outro caminho possível é considerar que a matéria deveria ser objeto de ato normativo regulamentar, para fins de previsibilidade e de maior tecnicidade da definio do “metropolitano”, especialmente porque não parece ser juridicamente adequado submeter o exercício de competência dos Estados – entes federados aut nomos – a definio de um órgão de caráter técnico.

O IBGE é uma fundao pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e que tem como missão institucional “retratar o Brasil com informaoes necessárias ao conhecimento de sua realidade e ao exercício da cidadania”.¹¹² No

¹¹¹ Olga Lúcia Castreghini de Freitas Firkowski (2013) utiliza expressoes “divórcio” e “conciliao” para se referir a este descolamento.

¹¹² A entidade é resultado da fusão do Instituto Nacional de Estatística – INE e do Conselho Brasileiro de Geografia, em 1936, surgindo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foi reestruturado em 2003, por meio da aprovao de seu Estatuto Social, por fora do Decreto federal n  4.740, de 13 de junho de 2003, que “aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funoes Gratificadas da Fundao

que se refere a informações sobre a dinâmica urbana e metropolitana, a entidade tem elaborado duas principais publicações periódicas: “Regiões de Influência das Cidades – REGIC” e “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil”.

O estudo REGIC, que já foi publicado em quatro versões (1972, 1987, 2000 e 2008), estabeleceu metodologia para dividir as cidades brasileiras em cinco grandes níveis (metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local – IBGE, 2007)¹¹³. Segundo a última versão (IBGE, 2008), existem no Brasil 12 (doze) metrópoles, compostas por aproximadamente 172 (cento e setenta e dois) municípios, em descompasso com as mais de 70 (setenta) leis complementares estaduais editadas com o objetivo de instituir regiões metropolitanas.¹¹⁴

O estudo “Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas no Brasil” teve sua segunda edição publicada pelo IBGE em 2016, e tem o objetivo de apresentar um quadro dos arranjos populacionais no Brasil e em suas médias e grandes concentrações urbanas¹¹⁵.

O Estatuto da Metrópole não especificou quais seriam os critérios adotados pelo IBGE, tampouco houve regulamentação específica sobre o assunto. Limitou-se a arrolar os fatores que deverão ser considerados na fixação dos critérios para delimitação da região de influência de uma capital regional: os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes (parágrafo único do art. 2º), prevendo, ainda, que os critérios deverão ser disponibilizados pelo IBGE na rede nacional de computadores¹¹⁶.

Conforme já tivemos a oportunidade anotar no mesmo estudo apresentado ao IPEA, no ambiente técnico e acadêmico, tem-se sugerido a adoção do REGIC, pois o Estatuto da Metrópole fez referência a tipologias e conceitos que foram criados por tal estudo, tais como “influência nacional” e “área de influência de uma capital regional”.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, e dá outras providências”. Fonte: sítio eletrônico do IBGE: <<http://www.ibge.gov.br/home/disseminacao/eventos/missao/default.shtm>>. Acesso em 20 ago. 2017.

¹¹³ Cf. <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=7>>.

¹¹⁴ O trabalho produzido pelo Observatório das Metrópoles, em 2015, intitulado Unidades Territoriais Urbanas no Brasil contabilizou 71 (setenta e uma) regiões metropolitanas, somando as criadas pela Lei Complementar federal nº 14/1973 e por leis complementares estaduais editadas após a Constituição. Cf. <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1157%3Arelat%C3%B3rio-unidades-territoriais-urbanas-no-brasil&Itemid=169#>. Acesso em 7 jul. 2017

¹¹⁵ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2017.

¹¹⁶ “Art. 2º. (...) Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do **caput** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores”.

E do ponto de vista conceitual, seria possível falar de regiões metropolitanas sem metrópole? Sabe-se que, historicamente os Estados foram instituindo regiões metropolitanas sem que existisse a realidade da metropolização, seja pelo fato de existir, no imaginário coletivo, a noção de que ser uma região metropolitana é relevante nacionalmente, seja porque o Governo Federal priorizava diversos investimentos nestas áreas.

Este descolamento institucional é desestimulado pelo Estatuto da Metrópole: embora não haja um mandamento de vedação dirigida aos Estados, no sentido de proibir a instituição de lei complementar estadual sem que ocorra a efetiva metropolização (até porque a competência legislativa estadual decorre diretamente do art. 25, §3º, da Constituição Federal), o Estatuto estabelece restrições no que se refere à atuação da União no apoio a regiões metropolitanas que não configurem uma metrópole (ou seja, que não observem o inc. VII do art. 2º, em conformidade com o IBGE). Prevê o Estatuto que região metropolitana que não configure metrópole não poderá receber apoio da União à governança interfederativa e será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações envolverem ou não transferência de recursos financeiros (art. 14, VII e 15).

Neste sentido, do ponto de vista conceitual, a partir do Estatuto da Metrópole, não se pode instituir “região metropolitana sem metrópole”, tendo em vista que a “metrópole” (art. 2º, II) é elemento definidor do conceito de “região metropolitana” (art. 2º, V). A região metropolitana que não configure uma metrópole será considerada mera “aglomeração urbana”. Pode-se concluir que, na hipótese de edição de lei complementar que altere qualquer aspecto da região metropolitana, inclusive os Municípios integrantes, deverá ser observada a regra dos critérios caracterizadores da metrópole.

Situação curiosa foi a opção do legislador por convalidar as “regiões metropolitanas sem metrópole” criadas *antes* do Estatuto: no §2º do art. 5º, a Lei, apresentando solução de direito intertemporal para o assunto, previu que serão “respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei” no que se refere à observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º. Diante disso, entende-se que as regiões metropolitanas que não configurem uma metrópole, criadas antes da Lei nº 13.089/2015, seguirão sendo tratadas como regiões metropolitanas, e não como aglomerações urbanas, sendo-lhes aplicável na íntegra o regime jurídico ora analisado.¹¹⁷

¹¹⁷Tais regiões metropolitanas (instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole) deverão, por exemplo, elaborar o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI). Esta obrigação não se encontra expressa de forma clara na legislação, mas pode ser tirada a partir da previsão constante do art. 21, I, “b”, que estabelece que o

Mas não é só o conceito de região metropolitana que a atividade legislativa do Estado deverá observar, a partir da edição do Estatuto da Metrópole. A seguir, analisa-se a dimensão de institucionalização da região metropolitana consistente na atividade legislativa do Estado, ente constitucionalmente competente para criar essas unidades territoriais.

2.6 A lei complementar estadual instituidora da região metropolitana: conteúdo, iniciativa e limites ao exercício da competência legislativa

Do ponto de vista formal, a região metropolitana resulta da edição, pelo poder legislativo estadual, de lei complementar, consoante disposição expressa da Constituição Federal (art. 25, §3º). Trata-se da terceira dimensão da institucionalização apresentada no Capítulo 1, a ser exercida pelo Estado, sendo que é a lei complementar estadual que dá vida jurídica àquela realidade da metrópole.

O constituinte atribuiu expressamente certas matérias à regulação por lei complementar, com a exigência de aprovação por maioria absoluta, ou seja, com quórum de deliberação superior ao das leis ordinárias (art. 69, CF). Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 249), o objetivo é garantir estabilidade normativa:

Criando um *tertium genus*, o constituinte o fez tendo um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário. Se assim agiu, não pretendeu deixar ao arbítrio do legislador o decidir sobre o que deve ou o que não deve contar com essa estabilidade particular.

Neste sentido, a escolha pela “lei complementar” para a instituição da região metropolitana justifica-se especialmente em razão da complexidade e da relevância do tema, que, como visto, afeta diversos municípios e grande número de cidadãos, bem como tem impacto no desenvolvimento de todo o país.

Alaôr Caffé Alves (1998, p. 18) entende que a autorização para criação de unidades territoriais mediante lei complementar deve ser exposta também nas Constituições estaduais:

Governador que deixar de tomar as providências necessárias para elaborar e aprovar, no prazo de três anos, o PDUI das regiões metropolitanas criadas antes da edição do Estatuto da Metrópole, incorre em ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Ou seja: é obrigatório, inclusive sob pena de improbidade, que o Governador tome as providências necessárias para a elaboração de aprovação do PDUI. Considerando que existe rito e processo próprio de aprovação do PDUI, incluindo a previsão de que ele deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança estabelecida no art. 8º do Estatuto da Metrópole, conclui-se pela obrigatoriedade de reorganização da estrutura de governança previamente à elaboração do PDUI. Assim, entendemos que todo o regime jurídico previsto no Estatuto da Metrópole passa a ser aplicável às regiões metropolitanas instituídas antes da Lei.

Pela função da referida lei complementar, deduz-se que tais regiões deverão ter tratamento constitucional a nível do Estado, perfazendo as bases institucionais de sua criação e funcionamento em face da existência de Municípios delas integrantes.

Reinaldo Moreira Bruno (2016, p. 191) entende que, caso não haja previsão, na constituição estadual, a lei complementar que instituir região metropolitana será inconstitucional por omissão.

Quanto à iniciativa da lei complementar, o mesmo autor (2016, p. 234-237) entende que para que seja admitido projeto de lei de iniciativa parlamentar, é necessário que a possibilidade de criação das regiões metropolitanas esteja prevista na Constituição estadual e que haja tratamento sobre tais unidades regionais na lei que instituir o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual daquele Estado. Caso contrário, continua o autor, a região metropolitana criada por iniciativa parlamentar não terá respaldo jurídico, contrariando, ainda, o princípio da eficiência, “uma vez que editada a norma, esta não poderá produzir efeitos em face da inexistência de previsão de recursos para sua implementação”, além de eventualmente afrontar a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

A iniciativa do Chefe do Executivo justificar-se-ia também pelo fato de que a lei complementar estadual certamente criará uma estrutura de governança (por mandamento do Estatuto da Metrópole, art. 5º, III e art. 8º), sendo aplicável, pelo princípio da simetria, a regra constitucional de que cabe ao Presidente da República a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, §1º, II, “e” da CF).

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se manifestar sobre a questão na ADI 2809/RS¹¹⁸, em que se discutia a inclusão no Município de Arroio dos Ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. A Lei Complementar nº 11.530, do Estado do Rio Grande do Sul, foi objeto de questionamento sob a alegação de possuir vício formal por ter resultado de iniciativa parlamentar, afrontando os artigos 61, §1º, II, “e”, 63, I¹¹⁹ e 84, III e IV¹²⁰, da Constituição. A ação foi julgada improcedente, tendo a Corte decidido que não houve afronta ao art. 61, §1º, II, “e”, pois a inclusão de Município em região metropolitana não configura

¹¹⁸ STF. ADI 2809/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 25/09/2003.

¹¹⁹ “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; (...)”.

¹²⁰ “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)”.

hipótese de criação de órgão administrativo do Estado, mas sim de gestão territorial compartilhada de interesses comuns, a qual é apenas composta e organizada pelo Estado-membro.¹²¹ Também não haveria aumento de despesas, em violação ao art. 63, I, mas, ao contrário, comprovou-se nos autos que a Constituição Estadual do Rio Grande do Sul obrigava que Estado e Municípios destinassem recursos específicos à organização, ao planejamento e à gestão da região metropolitana, sendo irrelevante a inclusão de um novo Município. Foi dito que a realização efetiva de obras e serviços depende de aprovação orçamentária específica, de modo que a lei complementar não teria o condão de, por si só, aumentar despesas do Estado. Sobre eventual afronta ao art. 84, III e IV, entendeu-se que a competência privativa do Presidente da República deve ser interpretada de forma restritiva.

A leitura dos votos permite perceber que não houve aprofundamento do tema específico da iniciativa legislativa, tendo sido decidido que não haveria inconstitucionalidade porque todos os requisitos constantes do art. 25, §3º, da Constituição Federal teriam sido atendidos. O posicionamento foi reafirmado na ADI 2803/RS¹²², em que se discutiu a mesma situação (de inclusão de um município por lei complementar de iniciativa parlamentar), constando da ementa:

[...] 3. A legislação impugnada observa formal e materialmente o disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal. O instrumento normativo utilizado é idôneo, uma vez que se trata de lei complementar estadual, e o requisito territorial insculpido na expressão ‘municípios limítrofes’ foi atendido.

Embora tenha decidido que não se trata de iniciativa reservada privativamente ao Governador do Estado, não se pode afirmar que o Supremo concluiu pela vedação da sua iniciativa para propor a lei complementar que cria ou inclui Município em região metropolitana. Neste sentido, e analisando-se a Constituição Federal, concluímos que a iniciativa pode ser tanto do Governador como de parlamentar, desde que sejam observados os pressupostos para a instituição da região metropolitana ou de inclusão de município na unidade já criada. Essa conclusão permite evitar situações de divergências políticas que prejudiquem a

¹²¹ Nas palavras do Relator Ministro Maurício Corrêa: “Não se trata, portanto, de estruturação e funcionamento de um órgão administrativo apenas, hierarquicamente subordinado ao Governador, mas de organismo composto de diversos entes federados que, em posição de igualdade, soma esforços em prol do bem comum, abrindo mão cada qual de parte de suas respectivas autonomias administrativas em benefício da harmonia do conjunto de todos eles, inserindo-se tal atuação legitimamente dentro dos limites de competência do Poder Legislativo estadual de modo a disciplinar situações como a presente, relacionadas com a ampliação da abrangência de regiões metropolitanas, sem que com isso macule a norma impugnada por vício de iniciativa. (...) Para isso, basta a edição de lei complementar estadual (ADI 1841-RJ, Velloso, DJ 20/09/02), desde que obedecido o dispositivo constitucional da existência de limites territoriais contíguos de interesses comuns”.

¹²² STF. ADI 2.903/RS. Tribunal Pleno. Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 06/11/2014.

gestão das funções públicas de interesse comum: caso se entenda que a iniciativa deve ser privativa do Chefe do Executivo, pode ocorrer que um governador, por capricho ou por alguma restrição de caráter político-partidário, não inclua determinado Município limítrofe e integrado àqueles que já formam a região metropolitana. Se, por outro lado, se defender que a iniciativa deve ser somente de parlamentar, está se impedindo que o Chefe do Executivo organize o Estado e promova o desenvolvimento regional, competência atribuída ao Estado pela Constituição.

O Estado, independentemente de quem seja a iniciativa da lei complementar estadual, não pode exercer essa competência legislativa de forma arbitrária, devendo atentar-se aos requisitos materiais para a instituição das regiões metropolitanas.

No nível constitucional, exige-se que as unidades regionais: (i) sejam formadas por agrupamentos de Municípios limítrofes; e (ii) tenham por objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Trata-se, portanto, de um elemento material estrutural e outro funcional.

O Estatuto da Metrópole, como norma geral, trouxe outros requisitos condicionantes para a criação das regiões metropolitanas pelos Estados. Além de repetir o dispositivo constitucional no *caput* do art. 5º,¹²³ estabeleceu conteúdo mínimo para as leis complementares estaduais, as quais deverão conter: os Municípios que integram a unidade territorial urbana (inc. I); os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana (inc. II); a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (inc. III); e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (inc. IV). Caso a lei complementar estadual seja omissa em algum desses aspectos, poderá ser objeto de questionamento quanto à sua validade, alegando-se vício formal.

Ressalte-se que, quanto à estrutura de governança, entendemos que a lei também deverá trazer elementos mínimos acerca da estrutura institucional que será responsável pela integração das funções públicas de interesse comum, tendo em vista que a estrutura orgânica dotada de poderes específicos se mostra indispensável para a execução dos objetivos que são cometidos às regiões metropolitanas. Em especial, ressaltamos as atribuições para integrar as funções

¹²³ Ressalte-se que o legislador federal não inseriu no escopo da lei as “microrregiões”, tendo retirado esta figura na transcrição do citado art. 5º, do §3º do art. 25 da Constituição Federal. Apesar disso, no art. 1º, §1º, I, previu que as disposições da lei se aplicam às microrregiões com características predominantemente urbanas.

públicas, bem como dotar tal estrutura de poder normativo para o controle das atividades e serviços de interesse regional. Disso trataremos melhor no Capítulo 3.

Antes mesmo da edição da Lei nº 13.089/2015, Hely Lopes Meirelles (1993, p. 74) já se referia ao conteúdo mínimo da lei estadual para que a região metropolitana pudesse atingir plenamente suas finalidades:

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estatal e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída, torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana. Conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção de atividades de seu interesse local; e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características a Região Metropolitana não atingirá plenamente as suas finalidades.

Exige-se, ainda, que sejam explicitados, no processo de elaboração da lei complementar, os critérios técnicos adotados para a definição (i) dos Municípios que integrarão a unidade regional e (ii) dos campos funcionais e das funções públicas de interesse comum (art. 5º, §1º). A regra tem um desdobramento formal e outro material.

Do ponto de vista formal, embora o Estatuto não tenha definido de que maneira esses critérios deverão ser explicitados no processo de elaboração da lei, e em que pese não ter sido utilizada a expressão “processo legislativo”, é razoável interpretar que tal explicitação deve ser documentada, como forma de garantir a legalidade da lei complementar e como forma de permitir a transparência e o acompanhamento da população sobre a atuação parlamentar. Um exemplo das formas de explicitação de tais critérios seria a elaboração, por órgão técnicos ligados ao Estado, de relatórios de campo, indicando o atendimento dos critérios adotados pelo IBGE, bem como a demonstração da inter-relação existente entre as funções públicas no ambiente conurbado e a necessidade de integrá-las, caracterizando-se as “funções públicas de interesse comum” que justificam a instituição formal da unidade territorial urbana.

Considerando que o Estatuto da MetrÓpole é norma de caráter geral, resultado do exercício da competência concorrente da União para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I), entende-se que a explicitação (documentação) destes critérios técnicos no processo legislativo é condição formal para a validade da lei complementar estadual, podendo a lei ter sua legalidade questionada, inclusive no Judiciário, mediante a alegação de vício formal em sua elaboração, o que poderia comprometer a segurança jurídica dos atos decorrentes de sua edição.

Mas há um aspecto material no que se refere a tais critérios: a partir de uma interpretação teleológica¹²⁴, pode-se afirmar que o objetivo desta previsão é induzir que a criação da região metropolitana tenha respaldo técnico e que reflita o fenômeno da conurbação, conciliando o descolamento outrora verificado entre a região metropolitana como fato urbanístico e como instituto jurídico¹²⁵. Assim é que o conteúdo “Municípios que integram a unidade territorial urbana” (art. 5º, I) deve ser definido a partir da adoção de critérios técnicos. O mesmo raciocínio vale para o conteúdo “campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana”.

E na hipótese de um Estado editar lei complementar instituindo uma região metropolitana sem que exista metrópole, como destacado no item anterior? Conforme anotado, a lei trouxe solução de direito intertemporal para o assunto no §2º do art. 5º, ao prever que

Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.

O que propõe o art. 5º, §2º é que, por um lado, o legislador estadual passe, a partir da edição da Lei nº 13.089/2015, a instituir regiões metropolitanas que efetivamente configurem metrópole ou capital de influência regional, em conformidade com os critérios adotados pelo IBGE. Na hipótese de ser instituída região metropolitana sem a observância deste elemento material, poderá se aventar ilegalidade.

Noutra senda, o §2º do art. 5º reconhece a situação das regiões metropolitanas que já tenham sido instituídas, mesmo no caso em que não haja metrópole. Neste caso, se ausente este aspecto material (existência da metrópole), não poderá ser alegada eventual ilegalidade das leis complementares estaduais editadas antes do Estatuto da Metrópole. A consequência da inobservância deste elemento não é a ilicitude da lei complementar estadual, mas a incidência de restrições para o apoio da União, conforme explicitado no tópico 2.5 (arts. 14, VII e 15).

Alguns estados editaram leis que condicionavam a edição da lei complementar estadual instituidora da região metropolitana a outros requisitos. Isso ocorreu como resultado do exercício da competência suplementar do Estado no que se refere às matérias legisladas por meio de competência concorrente, com base nos §§ 2º e 3º do art. 24 da Constituição Federal,

¹²⁴ Tércio Sampaio Ferraz Junior (2003, p. 292) ensina que “o pressuposto, e também a regra básica dos métodos teleológicos é de que é sempre possível atribuir um propósito às normas”. O autor afirma ainda que “seu movimento interpretativo, inversamente ao da interpretação sistemática que também postula uma cabal e coerente unidade de sistema, parte das *consequências* avaliadas das normas e retorna para o interior do sistema” (p. 294)

¹²⁵ Ressalte-se que o Estatuto da Metrópole adotou concepção menos rígida que o constante no REGIC, pois permite que seja considerada uma região metropolitana um município polo que seja capital regional, não sendo preciso que se enquadre na tipologia exata de “metrópole” que o IBGE classificou no REGIC.

os quais estabelecem que, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.¹²⁶

Tendo em vista que se trata de competência concorrente para tratar de normas de direito urbanístico, pode-se afirmar que a edição de normas estaduais que prevejam detalhes acerca da divisão do território, inclusive quando houver requisitos adicionais, são constitucionais, desde que não tratem de assuntos reservados à competência legislativa da União e do Município.

No que se refere às disposições destas normas estaduais que sejam contrárias ao previsto no Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015, estas passam a ter a eficácia suspensa, por força do §4º do art. 24 da Constituição¹²⁷, garantindo-se, assim, o tratamento uniforme e harmônico da institucionalização.

2.7 A compulsoriedade da integração dos Municípios na região metropolitana em equilíbrio com a autonomia municipal

De tudo o que foi discutido, é possível concluir que, por um lado, estando o Município física e geograficamente inserido na dinâmica metropolitana, não pode se furtar a fazer parte da região metropolitana instituída por lei complementar estadual, a fim de realizar plenamente os objetivos que a Constituição lhe outorgou – o que, em ocorrendo o fenômeno da metropolização, só será possível de forma integrada. Noutra senda, a autonomia municipal como princípio constitucional consagrado segue vigente. Haveria incompatibilidade entre a autonomia municipal e a compulsoriedade da integração do município à região metropolitana instituída por lei complementar estadual?

¹²⁶A Lei Complementar nº 760, de 1 de agosto de 1994, do Estado de São Paulo, por exemplo, dispõe no art. 6º que os projetos de lei complementar que objetivem a criação de regiões metropolitanas ou a modificação de seus limites territoriais deverão ser instruídos com parecer da Secretaria de Planejamento e Gestão que demonstre a existência cumulativa das seguintes características: elevada densidade demográfica; significativa conurbação; funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; especialização e integração socioeconômica (art. 6º, parágrafo único, c/c art. 3º). A referida Lei Complementar paulista exige, ainda, que os Municípios sejam ouvidos previamente à instituição da região metropolitana, devendo o resultado dessa audiência instruir o projeto de lei (art. 6º, parágrafo único, II). Dispositivos semelhantes estão na Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, do Estado de Minas Gerais: prevê o art. 3º que a instituição da região metropolitana deve ser precedida de parecer técnico elaborado por instituição de pesquisa de notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos, avaliando no mínimo: população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal, grau de conurbação e movimentos pendulares da população, atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região metropolitana.

¹²⁷ Os §§ 3º e 4º do art. 24 devem ser lidos combinados para essa compreensão: “(...) § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Primeiramente, esclareça-se a discussão acerca da compulsoriedade. Trata-se de questionar se poderia o Município se opor a integrar região metropolitana, ou se seria necessário algum tipo de validação em âmbito municipal para a eficácia da lei complementar estadual (lei municipal ou plebiscito). A doutrina, ainda no primeiro período de institucionalização de tais unidades regionais (CF de 1967 e EC nº 1/1969), já entendia que a integração dos municípios era compulsória nas regiões metropolitanas instituídas por lei complementar estadual (GRAU, 1974; ALVES, 1981).

Com a Constituição de 1988, manteve-se o entendimento, o qual foi confirmado definitivamente após manifestação do Supremo Tribunal Federal a respeito do assunto. Em 1998, houve decisão na ADI nº 796-3/ES¹²⁸, declarando inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Espírito Santo que previa que a criação de regiões metropolitanas dependeria de plebiscito. Em 2002, no julgamento da ADI 1.841/RJ¹²⁹, o Tribunal reafirmou a posição, declarando inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que submetia a integração de cada município na região metropolitana à prévia autorização da Câmara Municipal. Essas decisões foram lembradas por vários Ministros no julgamento da ADI 1.842/RJ e foram registradas no acórdão¹³⁰.

O voto do Ministro Relator Néri da Silveira na ADI 796-3/ES ilustra bem o entendimento da Corte, que concluiu que, embora a Constituição tenha previsto a obrigatoriedade de lei estadual e de plebiscito às populações interessadas para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Município (CF, art. 18, § 4º), restou silente quanto à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o que, em sua opinião, levaria à seguinte conclusão:

[S]ujeitos, de forma geral, os Estados-membros aos princípios da Constituição Federal, quanto ao processo legislativo e aos postulados regentes do sistema federal, disciplinada na Constituição da República a forma de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas pelo agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e interesse comum, não resta espaço, na execução dessa previsão constitucional, para os Estados-membros tornarem o procedimento diverso, de acordo com a vontade de cada uma das Unidades da Federação. Se cabe ter como saudável sempre a participação do povo no processo político, qual garantia de se vitalizarem as instituições democráticas, não menos certo é que, não se tratando,

¹²⁸ STF. ADI 796-3/ES, Rel. Min. Neri da Silveira, j. em 02/02/1998.

¹²⁹ STF. ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em 01/08/2002.

¹³⁰ O seguinte entendimento constou do acórdão: “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 o 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 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999)”.

na espécie, de criar entes políticos federados novos, mas tão-só de dispor sobre providências de interesse administrativo regional, o instrumento da representação popular, assim como consignado na Constituição, por via do processo da lei complementar aprovada pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, é bastante, qual quis o constituinte originário, não sendo, assim, de dar guarida a regras locais criadoras, no ponto, de procedimento complexo não desejado pela Constituição Federal.

O Tribunal entendeu, também, que a participação indireta da população impactada, representada pela participação dos deputados eleitos, tornaria desnecessária a consulta popular.

Além de ser constitucional, constata-se que a compulsoriedade não significa invasão de competências dos Municípios (nem do Estado). Isso porque foi a própria Constituição – a mesma que previu a distribuição de competências nos arts. 23 a 25 – que permitiu a instituição das regiões metropolitanas pelo Estado. Tal previsão encontra fundamento na sistemática da Constituição, em especial com a sua evolução, com vistas a viabilizar instrumentos de cooperação interfederativa para a gestão mais adequada das funções públicas de interesse comum.

A partir da circunstância em que se identificam funções públicas que são de interesse comum, impõe-se a exigência de atuação conjunta, o que significa que os Municípios não perderão autonomia, porém passarão a exercê-la de outra forma. Sobre esta transformação, ensina Alaôr Caffé Alves (1998, p. 31):

[...] a autonomia dos municípios metropolitanos, ao ser modificada quanto ao conteúdo ou matérias sobre as quais é exercida, não corresponde à ideia de que antes existia uma autonomia ampla e que, depois, com a criação da região metropolitana, da aglomeração urbana ou da microrregião, viesse a ser restringida, diminuindo-lhe o campo de atuação. Não é o que juridicamente ocorre, visto que os municípios metropolitanos deixam de ter plena e exclusiva atuação sobre determinadas matérias, porque estas passam, pela exigência e natureza das coisas, a ser tratadas a nível regional, pois terão que participar e decidir, em conjunto com outros entes político-administrativos, sobre a mesma matéria, agora em nível regional.

A autonomia municipal compreende quatro aspectos (SILVA, 2005): 1) poder de auto-organização, exercido especialmente por meio da elaboração da lei orgânica; 2) poder de autogoverno, por meio das eleições de Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores (apesar de não haver representação no Congresso Nacional); 3) capacidade normativa própria, refletida na capacidade de legislar, com competência exclusiva ou suplementar, mediante a elaboração de leis municipais; e 4) capacidade de autoadministração, por meio da ordenação do território municipal e da organização dos serviços e assuntos de interesse local.

Com a instituição de uma região metropolitana, o Município será a ela integrado, de forma compulsória. O seu poder de auto-organização continuará pleno, sem condicionantes; o

poder de autogoverno também seguirá intocável, sendo inclusive incrementado, por meio da inserção de representantes municipais em nova estrutura de governança (a instância decisória metropolitana). O poder normativo e o poder de autoadministração continuarão assegurados, porém terão interface com eventuais decisões tomadas no âmbito metropolitano: o Município estará submetido às normas e decisões tomadas no âmbito da governança interfederativa, e as funções públicas que forem de interesse comum (ou seja, que extravasarem o interesse local) serão organizadas, planejadas e executadas de forma compartilhada. Estas dimensões da autonomia, contudo, seguem asseguradas (e realizadas) mediante a participação do Município na instância decisória da região metropolitana, bem como seguem sendo plenas naquilo que não seja de interesse comum – isto é, o Município continua detendo competência plena no que continuar sendo de interesse local.

Destaque-se, ainda, que a autonomia municipal tem duas dimensões: uma, relativa à autodeterminação, traduzida como uma espécie de “direito” ou “garantia” historicamente conquistado de que não haverá interferência no Município naquilo que lhe disser respeito (seja o interesse local, sejam outros interesses constitucionalmente previstos). Ocorre que a autonomia municipal comporta também uma dimensão de responsabilidade de realização do projeto constitucional: só será realmente autônomo aquele Município que conseguir atender os direitos fundamentais de sua população conforme determinado pela Constituição Federal – e, ainda, assim, diante do cenário de escassez, ele acabará por ter que decidir quais direitos priorizar no caso concreto. As competências jurídicas têm caráter instrumental, sendo que, caso seja verificado que àquele Município é inviável realizar as finalidades para as quais a competência lhe serviria, deve ser buscada outra forma de concretização de sua missão.

Se a realidade metropolitana, dinâmica, impõe a incapacidade (inviabilidade, nos termos do Estatuto da Metrópole) de atendimento adequado e eficiente de todas as funções públicas do ambiente urbano de forma individualizada pelo Município, a realização da missão constitucional (atendimento dos direitos fundamentais de sua população) somente será possível se houver integração. Nesse sentido as lições de Hely Lopes Meirelles (1993, p. 74):

É notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque o seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União.

Assim, a região metropolitana, antes de limitar a autonomia do Município, ou impedir que ele exerça suas competências constitucionais, permite que estas sejam efetivamente exercidas a contento (de forma adequada e eficiente). A corroborar este entendimento estão as

lições de Dalmo de Abreu Dallari (2014, p. 6-7), o qual, em parecer proferido na ADI 5155/DF¹³¹, teceu críticas ao municipalismo exacerbado no caso de serviços comuns, lecionando:

É importante e oportuna uma incursão sobre o aparecimento e o enquadramento da Região Metropolitana no sistema político-jurídico consagrado na Constituição brasileira, para deixar evidentes os equívocos de mandatários políticos que, atuando no âmbito municipal, têm uma concepção feudalista da autonomia municipal, concebendo o Município como uma unidade política isolada, dotada de uma chefia supra-constitucional com o poder de aceitar ou recusar a execução de serviços comuns ou a cooperação com outras entidades políticas definidas na Constituição.

E continua (2014, p. 17-18):

Assim, havendo funções públicas de interesse comum reconhecidas pelo legislador complementar estadual – pressuposto constitucional para a instituição de uma Região Metropolitana – é óbvia a interdependência que disso decorre, demandando um aparato decisório do qual participem todas as unidades interessadas, estando aí a base, de fato e jurídica, para a existência necessária de uma governança metropolitana. *Não ocorre, nesse caso, uma redução de autonomias, mas, sim, uma conjugação de autonomias para a consecução de objetivos de interesse comum* (Destacou-se).

O Ministro Joaquim Barbosa, no voto proferido na ADI 1842/RJ, referiu-se à autonomia de caráter positivo, “por também se exercer quando órgãos colegiados metropolitanos permitem que o município seja ouvido e efetivamente decida sobre os interesses comuns da região”.

Isso tudo, é claro, pressupõe a conformação de uma estrutura de governança em que seja efetivamente possível o exercício da autonomia municipal, isto é, em que o Município se veja capaz de opinar e decidir sobre os interesses que, embora não lhe sejam exclusivos, lhe são comuns. É nesta perspectiva, inclusive, que o Estatuto da MetrÓpole evoca como princípios da governança interfederativa tanto “a prevalência do interesse comum sobre o local” como a “autonomia dos entes da Federação” (art. 6, I e III). Disso se falará com detalhes no Capítulo 3.

2.8 O planejamento nas regiões metropolitanas: o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e compatibilização com demais planos

Estabeleceu a Constituição que, entre as finalidades da instituição das regiões metropolitanas, está a integração do “planejamento” das funções públicas de interesse comum. O Estatuto da MetrÓpole, como norma geral, estabeleceu regras específicas para este

¹³¹ STF. ADI 5155/DF. Rel. Min. Celso de Melo.

planejamento, o qual será instrumentado juridicamente por meio do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), principal instrumento de desenvolvimento urbano integrado, aprovado por lei estadual (art. 10).

Sem pretender discorrer sobre o fundamento da intervenção do Estado no meio urbano, pode-se afirmar que a atuação do Poder Público local é essencial para a ordenação dos usos e da ocupação do território, para a solução dos problemas decorrentes da urbanização e especialmente para o atendimento das necessidades da população (SILVA, 2015). O desenvolvimento das cidades, portanto, de forma a garantir o bem-estar de seus habitantes, depende essencialmente da atuação racional e planejada do Poder Público.

Como regra constitucional, Hendrick Pinheiro da Silva (2017, p. 25) explica que o planejamento:

[...] dispõe sobre o exercício de uma competência, que converte em obrigatório o agir planejado, sendo as disposições do plano de ação do Estado vinculantes ao setor público. Seu cumprimento (dever imediato) é meio para a realização dos objetivos pretendidos. O agir planejado não se justifica em si mesmo, mas como veículo para o atendimento da finalidade almejada.

No que toca à cidade, esta atuação racional e comprometida com a finalidade mostra-se fundamental em razão da necessidade de ordenação territorial, ou seja, é preciso racionalizar o crescimento, a ocupação, a disponibilidade dos equipamentos e demais aspectos da dinâmica urbana para que a cidade permaneça um espaço habitável e possa ser permanentemente melhorado para a população. Nesse sentido, o planejamento urbanístico é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade com direção a objetivos escolhidos no âmbito da arena pública, traduzido em planos, verdadeiras normas jurídicas vinculantes a todos os atores do espaço urbano (SILVA, 2015)¹³². Para Edésio Fernandes (2006, p. 8), existe um direito coletivo ao planejamento das cidades: “direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais”. No Estatuto da Cidade, o planejamento foi estabelecido como diretriz geral da política urbana, tendo por finalidade expressa “evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (art. 2º, IV).

Sendo pressuposto da ordem urbanística (SUNDFELD, 2010, p. 56), o fundamento para o planejamento metropolitano é a especificidade da realidade urbana a ser planejada, a qual, ao

¹³²José Antônio Aparecido Júnior (2017, p. 40), alerta que o planejamento urbano deve ser pautado pela eficácia, produzindo “resultados efetivos, de transformação ou qualificação do território, de maneira que seja possível detectar, ao final de seus ciclos, relação entre o que foi idealizado, debatido e estipulado e a realidade físico-territorial e social da cidade”.

assumir escala regional, ultrapassando os limites administrativos de um único território, deixa de ser abrangida pelos instrumentos tradicionais de planejamento territorial local. Essa “realidade urbanística especial” (SILVA, 2015, p. 158) demanda planejamento específico e integrado, o qual guarda interface com o planejamento a nível local e estadual.

Para Reinaldo Moreira Bruno (2016, p. 285), “a própria origem das regiões metropolitanas” – a conurbação desordenada – “acaba atraindo outras disposições expressas da Constituição Federal, que implicam a necessidade de planejamento urbano”. A União atua de forma mediata no planejamento das metrópoles enquanto ente competente para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (art. 21, XX, CF); todos os três entes planejam com base na competência comum para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF); os três também legislam, concorrentemente, sobre direito urbanístico (art. 24, I, CF).

O art. 182 privilegia o planejamento ao eleger o plano diretor, a ser aprovado por lei municipal (instrumentação jurídica), como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O plano diretor é o instrumento de promoção do “adequado ordenamento territorial”, exercido mediante “planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII, CF). Como já foi explicado, o art. 182 não abrangue as regiões metropolitanas, porém a interpretação sistemática e teleológica proposta neste trabalho aponta para a consideração desta norma na compreensão do desenvolvimento urbano integrado (conforme sugere o art. 1º da própria Lei nº 13.089/2015, ao citar o art. 182 como fundamento para a edição do Estatuto).

No caso das regiões metropolitanas, vimos no tópico 2.3 deste capítulo que a titularidade das funções públicas é do colegiado metropolitano, donde decorre que a competência para o planejamento integrado das funções públicas de interesse comum deve ser legalmente atribuída à entidade metropolitana.

Na verdade, o planejamento continuará sendo executado pelos entes que compõem a região metropolitana, porém de forma integrada, ponderando-se os interesses em nome de um interesse comum, funcionando as regiões metropolitanas como sistemas integrativos de cada política pública e plano setorial, e sempre pressupondo o equilíbrio no compartilhamento das decisões.

No primeiro período de institucionalização das regiões metropolitanas, a Lei Complementar federal nº 14/1973 previu a figura do “plano de desenvolvimento integrado”,

cuja competência para a elaboração era do Conselho de Desenvolvimento, a qual Alaôr Caffé Alves (1981, p. 195) considerava discricionária, e não obrigatória¹³³. Ademais, para o autor, por não haver previsão relativa à aprovação por lei, a eficácia do plano ficava reduzida. Na prática, com a criação das agências ou empresas de planejamento, no contexto tecnocrata vivenciado em todo o país, os planos passaram a ser elaborados por tais entes, sem a participação da população e, em alguns casos, sem a participação efetiva de todos os Municípios que integravam a unidade regional.

Novidade normativa para as regiões metropolitanas, no que se refere ao planejamento, aparece na quarta fase de institucionalização, com a previsão da obrigatoriedade de instrumentação jurídica prevista no Estatuto da Metrópole, traduzida na obrigatoriedade de as regiões metropolitanas contarem com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual, com conteúdo mínimo e resultante de processo compartilhado e participativo¹³⁴. Este plano certamente tem natureza urbanística, atraindo a aplicação de todas as normas de Direito Urbanístico (SILVA, 2015, p. 163).

O plano é conceituado como o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana pelo período mínimo de dez anos (art. 2º, VI c/c art. 11). Sua elaboração segue o seguinte fluxo: inicia-se no âmbito da estrutura de governança interfederativa, é aprovado pela instância colegiada deliberativa (aquela com representação da sociedade civil, referida no art. 8º, II) e enviada à Assembleia Legislativa estadual (art. 10, §4º).

Conforme ensina Victor Carvalho Pinto (2014, p, 208), os planos urbanísticos são uma espécie do gênero “leis-medida”, tipo criado pela doutrina para designar atos jurídicos que, embora aprovados pelo Legislativo, não se apresentam como regras gerais e abstratas – não se confundindo com as leis, tampouco com os atos administrativos em sentido estrito. Pode-se aplicar o mesmo raciocínio ao PDUI, o qual, segundo o Estatuto da Metrópole, não é uma lei, mas é “aprovado por lei”.

O autor ressalta ainda (2014, p. 180-181) o caráter instrumental da função de planejamento ao tratar do princípio de reserva de plano, o qual:

¹³³ Para o autor, a elaboração não veio imposta como um dever, mas como uma faculdade conferida à Administração, sem o estabelecimento de condições e prazos determinados.

¹³⁴ Mariana Mencio, em 2013, defendeu em sua tese de doutorado que o Estatuto da Cidade poderia ser considerado fundamento jurídico para os planos metropolitanos, cuja elaboração pelos Estados já poderia ser entendida como obrigatória, sendo dispensável modificação constitucional para sua previsão expressa, a exemplo do que ocorre com o plano diretor no art.182.

[...] garante institucionalmente que as diversas demandas setoriais sejam coordenadas pelo órgão de planejamento. Ele consiste na exigência de que as medidas que possam vir a afetar a transformação do território constem dos planos urbanísticos, como condição para que possam ser executadas. A coordenação entre as limitações e obras públicas demandadas pelos diversos órgãos setoriais é operacionalizada pela exigência de que constem no plano urbanístico.

Conclui o autor, então, que tal princípio é o que possibilita a articulação entre o ordenamento jurídico e o planejamento. Além da imposição de obrigações aos agentes, públicos e privados, o planejamento reflete-se na proibição de ações não planejadas. Para José Antônio Aparecido Júnior (2017, p. 47), “o Princípio da Reserva de Plano, em termos de urbanismo, está diretamente vinculado ao caráter de publicidade e consensualidade de atuação administrativa”.

De fato, o rito especial ao qual tanto o plano diretor quanto o PDUI estão submetidos pressupõe a dimensão participativa e busca garantir institucionalmente a identificação e consideração de múltiplos interesses existentes no espaço urbano e metropolitano. O Estatuto da Metrópole, na esteira do que fez o Estatuto da Cidade, estabeleceu procedimento especial e previu que ao longo de todo o processo de elaboração, e também na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados: a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acompanhamento pelo Ministério Público (art. 12, §2º). Reitera-se que o Estatuto da Metrópole estruturou a gestão metropolitana com base na participação da sociedade (gestão democrática da cidade), tanto ao prever a participação social na estrutura de governança (a qual atuará no processo de elaboração do plano), quanto ao prevê-la de forma transversal e permanente ao longo da elaboração e monitoramento da aplicação do plano, como instrumento de controle e legitimador da atuação administrativa.

O plano deverá considerar todos os Municípios que integram a região metropolitana, inclusive as áreas rurais, e deve contemplar no mínimo o seguinte conteúdo: as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (art. 12, §1º). Trata-

se de instrumento de alta complexidade e cogente, comparável ao plano diretor previsto na Constituição e regulado no Estatuto da Cidade, especialmente por ter essência urbanística.

Não se pode perder de vista que o planejamento é um processo no qual se definem objetivos a partir da realidade local e da manifestação dos cidadãos, englobando a preparação dos instrumentos e meios para alcançá-los, o controle e a avaliação dos resultados (SILVA, 2015, p. 133). Neste sentido, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 598) ao falar do planejamento urbanístico, este deve contar com elementos de integração: plano de governo, com as diretrizes políticas e administrativas, o planejamento orçamentário, refletido no plano plurianual e na lei orçamentária, e o plano diretor.

O Estatuto da Metrópole tratou desses “elementos de integração” de forma tímida, estabelecendo a “compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa” como diretriz específica da governança interfederativa (art. 7º, VI). Não se previu um tipo específico de “orçamento metropolitano”, nem se ousou estabelecer obrigação de que os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes fossem compatibilizados com o planejamento metropolitano – seja o PDUI, seja outros instrumentos de planejamento – , tal como foi feito com o plano diretor em relação ao PDUI (o primeiro deve ser compatibilizado com o segundo, em até três anos após a edição do PDUI – art. 10, §3º). A ausência de tais regras, no entanto, não impede que haja efetiva compatibilização de tais elementos no âmbito metropolitano, o que inclusive é recomendável para o planejamento contido no PDUI possa ser executado. Outros planos setoriais, tais como plano de mobilidade, plano de saneamento básico, bem como outros planos urbanísticos – planos de conservação ambiental, por exemplo – devem ser compatibilizados também com o PDUI, harmonizando-se com o sistema metropolitano.

Questão polêmica acerca do plano refere-se à previsão legal de que será aprovado por lei estadual. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 1842/RJ, em 2013, firmou entendimento segundo o qual a elaboração do plano metropolitano, além de não ser de competência exclusiva do Estado, não deveria ser submetido à aprovação da Assembleia Legislativa. No art. 5º da LC nº 87/1997, foi declarada inconstitucional a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa”, referente ao Plano Diretor Metropolitano e, no art. 6º, foram declarados inconstitucionais, dentre outros, os incisos I e V:

Art. 6º - Compete ao Estado: I - a realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle; [...] V - exercer as funções relativas à elaboração e supervisão da execução dos planos,

programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, consubstanciado no Plano Diretor Metropolitano.

O legislador federal, por seu turno, previu essa obrigatoriedade¹³⁵. Para Felipe Lélis Moreira (2015), o Estatuto da Metrópole, embora tenha acertado ao prever a obrigatoriedade da regulação do solo metropolitano, incorre em inconstitucionalidade ao exigir a aprovação do plano por lei complementar estadual. Discordamos desta posição.

Conforme já dissemos no Capítulo 1, o Poder Legislativo não está vinculado às decisões prolatadas pelo Judiciário em ações de controle de constitucionalidade, conclusão decorrente da leitura do parágrafo único do art. 28, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999 – o qual, ao referir-se aos entes sobre os quais as decisões em ADI e outras ações de controle de constitucionalidade com efeitos vinculantes, não menciona o Poder Legislativo.

Ademais, não se identifica inconstitucionalidade nesta previsão, pois há dois substratos fundantes da gestão metropolitana estabelecida na Constituição: a autonomia dos entes, que é garantida pela previsão da elaboração do plano na estrutura de governança interfederativa (a qual, foi dito, pressupõe-se equilibrada); e a compulsoriedade da integração da realização das funções públicas de interesse comum, que restaria comprometida caso se previsse, em lei federal, que o plano deveria ser aprovado em cada Município, pelas respectivas Câmaras Municipais. Se isso ocorresse, a gestão metropolitana restaria esvaziada, vez que os Municípios não estariam juridicamente obrigados à observância das diretrizes de execução das funções públicas de interesse comum, nem ao ordenamento metropolitano.

Ressalte-se, ainda, que o mecanismo de aprovação dos planos urbanísticos por meio de lei tende a garantir mais eficácia e executoriedade (*enforcement*) perante aqueles que estão a ele sujeitos.

Este raciocínio fundamenta-se, também, na previsão constante do art. 10, §3º, da Lei nº 13.089/2015, segundo o qual os Municípios deverão compatibilizar o plano diretor com o PDUI. Admitir que os Municípios possam optar por não seguir as diretrizes constantes do PDUI contrasta com esta previsão legal, e também com a lógica da compulsoriedade da integração do planejamento das funções públicas de interesse comum. Por essas razões, conclui-se que não há inconstitucionalidade no dispositivo que estabelece que o PDUI será aprovado por lei estadual.

¹³⁵ Na Oficina de Trabalho do Projeto Governança Metropolitana, realizada em março de 2017 no IPEA, em Brasília, este assunto foi discutido a fundo por todos os especialistas e considerado um dos mais polêmicos do Estatuto da Metrópole.

Os limites do PDUI e a sua interface com os planos diretores tende a ser ponto de conflito no futuro. Alaôr Caffé Alves (1981, p. 205-206), antes mesmo da Constituição e da edição do Estatuto da Cidade, propôs que a função do plano diretor metropolitano pode assumir os seguintes aspectos, os quais continuam válidos para as normas atuais:

a) o de fixar as diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos Municípios integrantes da região metropolitana, para evitar contradições, interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório.

Para cumprir essas funções, é indispensável que a organização institucional responsável pela integração da função de planejamento detenha poder de polícia inerente às atividades urbanísticas. Disso se falará com mais detalhes no Capítulo 3 (tópico 3.5).

Alternativa que poderia aumentar a legitimidade e reforçar a autonomia dos Municípios integrantes da região metropolitana durante o processo de elaboração do PDUI é a previsão, na lei complementar estadual, de que haja representantes da Câmara Municipal na instância deliberativa com participação da sociedade civil.

A Lei nº 13.089/2015 estabelece sanção rígida para o descumprimento da obrigação de compatibilizar o plano diretor ao PDUI: o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para fazê-lo, no prazo de três anos da aprovação do PDUI mediante lei estadual, incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (art. 21, II). Entendemos que, tal como todas as hipóteses de improbidade, o reconhecimento da prática de ato de improbidade depende da verificação de dolo, mesmo no caso de omissão.

Uma vez elaborado, com base em estudos e normas técnicas, e tramitado com observância de todas as diretrizes do Estatuto da Metrópole, ao chegar na Assembleia Legislativa, poderia o projeto de PDUI sofrer emendas? A doutrina diverge sobre o assunto ao tratar do plano diretor: para Victor Carvalho Pinto (2014, p. 215), o projeto encaminhado pelo Executivo terá que ser aceito ou rejeitado, não podendo ser emendado; para José Afonso da Silva (2015, p. 145) não há proibição de emendas, sendo que devem ser rejeitadas aquelas que desfigurem o plano. Alinhamo-nos à posição de José Afonso da Silva, porém por fundamento diverso: os princípios democrático e da separação dos poderes são estruturantes no ordenamento jurídico pátrio, de modo que não se pode retirar de órgão legislativo, de representação popular, a competência para legislar e deliberar, no âmbito do trâmite legislativo. Ainda que não se considere que a lei que aprova o plano diretor seja geral e abstrata, o fato de a Assembleia

Legislativa ser órgão legislativo formado por representantes do povo induz à conclusão de que não pode ser privada de deliberar sobre assunto tão importante – e cujas bases legislativas são de competência estadual.

Em todo caso, para que seja evitado (ou ao menos mitigado) o risco de aparecimento de divergências profundas e da proposição de emendas que desfigurem o PDUI originalmente encaminhado à Assembleia, o Estado, ao desenhar essa estrutura, pode assegurar que membros da Assembleia Legislativa, ou representantes por eles indicados, participem da estrutura de governança – por exemplo, no órgão colegiado com representantes da sociedade civil. Esta medida, além de ter o condão de aumentar os pontos de consenso, pode evitar retrocessos no debate acerca de questões que já tenham sido profundamente analisadas e decididas entre os que participam da governança.¹³⁶

Previu o Estatuto da Metrópole, ainda, que a iniciativa do projeto de plano desenvolvimento urbano integrado pertence ao Executivo estadual¹³⁷. Porém, por se tratar de plano que regula o território interfederativo, sua elaboração necessariamente deve ocorrer na estrutura de governança interfederativa e contar com diagnósticos, estudos, informações de todos os entes. Neste ponto, as empresas estatais de planejamento podem ter papel central na realização de diagnósticos e estudos, contudo é necessário que passem a atuar conjuntamente com os Municípios e não isoladamente nas estruturas dos Estados aos quais estão vinculadas.

O Governador do Estado que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a elaboração e aprovação do PDUI poderá incorrer em improbidade administrativa (art. 21, I, “a”), bem como para elaborar e aprovar o PDUI das regiões metropolitanas instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole (art. 21, I, “b”). A previsão da penalidade se estende ao agente público que atue na estrutura de governança interfederativa. A punição por ato de improbidade depende da constatação de conduta dolosa, mesmo nas hipóteses de omissão. Em razão de sua gravidade, este dispositivo merece interpretação criteriosa e restritiva, evitando que seja instrumento de perseguições político-partidárias.

Ao teorizar sobre o futuro do Estado, Dalmo de Abreu Dallari (2007, p. 149) identifica uma tendência à racionalização, conveniente à estabilidade social e à eficiência na aplicação dos recursos, “mas que não deve ser confundida com a aspiração a uma tecnocracia, pois esta

¹³⁶Tal estratégia foi proposta no projeto de lei que altera a estrutura da Região Metropolitana de Goiânia, o qual prevê que o Conselho de Desenvolvimento será composto também por representantes indicados pela Assembleia Legislativa (e também pela Câmara Municipal) – cf. art. 5º, II e III, projeto de lei nº 2016003725.

¹³⁷ Victor Carvalho Pinto (2014) aponta que a doutrina é pacífica quanto a este entendimento a respeito do plano diretor, citando José Afonso da Silva e Diógenes Gasparini. Luiz Henrique Antunes Alochio (2010) também defende que a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo.

jamais concede primazia aos interesses humanos”. Alerta o autor que, especialmente no Estado de Bem-Estar, a racionalização jamais é admitida como um “fim em si”.

O Estatuto da Metrópole, ao amarrar o PDUI à estrutura de governança, fazer preponderar a participação social em diversas dimensões e ao prever, como conteúdo mínimo do plano, o estabelecimento de sistema de acompanhamento e controle de suas disposições, oferece ferramental para que o PDUI não seja meramente formal e possa ter eficácia na gestão metropolitana.

A exemplo dos outros parâmetros normativos analisados, as diretrizes em relação ao PDUI e a todo o planejamento no âmbito metropolitano permitem concluir que, especialmente a partir da terceira e quarta fases da institucionalização, as lacunas de caráter jurídico-institucional outrora verificadas foram sendo gradualmente superadas. O esforço realizado neste capítulo foi o de delinear o regime jurídico das regiões metropolitanas, a partir do qual analisaremos os desafios da estrutura de governança e da organização administrativa, propondo as atribuições que consideramos indispensáveis para a integração das funções públicas de interesse comum e comparando diferentes modelos jurídicos.

3 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA PARA INTEGRAÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

Uma vez compreendido o regime jurídico das regiões metropolitanas a partir da análise realizada no Capítulo 2, neste Capítulo, o último desta dissertação, veremos as possibilidades jurídicas de conformação da estrutura de governança e da estrutura institucional integradora das funções públicas de interesse comum.

A abordagem proposta neste capítulo se debruça sobre a organização estrutural da Administração Pública no âmbito de uma região metropolitana, que, conforme ensina Fabrício Motta, consiste em buscar, no interior no ordenamento, “a estrutura jurídico-subjetiva mais adequada para a realização de determinados fins” (MOTTA, 2014, p. 37).

A análise das possibilidades jurídicas partirá dos parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais vigentes nesta quarta fase de institucionalização das RMs, abordando seus principais desafios e propondo formatos jurídicos que consideramos mais apropriados para as finalidades buscadas com a instituição das regiões metropolitanas. Diferenciaremos, quando necessário, a estrutura de governança correspondente à “entidade metropolitana” da estrutura jurídica na qual ocorrerá a efetiva integração das funções públicas de interesse comum.

3.1 A “estrutura de governança” não necessariamente corresponde à “organização administrativa” integradora das FPICs

A finalidade de criação de uma região metropolitana é integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum no ambiente conurbado. Ao menos dois pressupostos relativos à estrutura se colocam para que tais objetivos sejam realizados: (i) a criação de um espaço de governança para deliberar e decidir acerca da integração das funções públicas de interesse comum; (ii) a organização de uma estrutura (ou estruturas) administrativa(s) integradora(s) das funções públicas de interesse comum, que efetivamente fará(ão) a operação de tais funções.

Essa diferenciação não está expressamente prevista no ordenamento jurídico – aliás, o Estatuto da Metrópole adota concepção ampla da estrutura, que abrange todas as dimensões de gestão acima tratadas, conforme trataremos no tópico seguinte. Porém, um olhar mais apurado sobre as boas práticas de gestão interfederativa aponta para a construção de um sistema de

gestão que comporte mais de uma estrutura para que as finalidades constitucionais sejam atendidas.

Explicamos: uma das funcionalidades da estrutura de governança propriamente dita é ser o *locus* da deliberação e da decisão sobre os rumos gerais da região metropolitana, isto é, sobre as diretrizes da gestão do ponto de vista macro; e por outro lado, o que aqui chamamos de organização administrativa da estrutura de integração refere-se à modelagem jurídica, identificação das funções, atribuições e responsabilidades, para a efetiva integração operacional das funções públicas, em termos de planejamento e execução.

Enquanto na estrutura de governança se decide, por exemplo, que determinada função pública caracterizada na lei complementar estadual como de interesse comum será executada em conjunto por meio de uma empresa pública setorial, a estrutura integradora será efetivamente a empresa pública criada, responsável pela prestação do serviço no âmbito metropolitano.

A primeira corresponde à “entidade metropolitana”, enquanto a segunda corresponde à organização administrativa integradora da função pública de interesse comum. É evidente que também nessa segunda figura haverá espaço de governança, porém a tendência é que as decisões ali tomadas sejam diretamente relacionadas à execução das funções públicas, obedecendo-se às diretrizes decididas no âmbito da estrutura central da região metropolitana.

Importante registrar que não há vedação legal para que todas as atividades estejam reunidas numa mesma estrutura jurídica, e o Estatuto da Metrópole até parece apontar para a criação de uma “super entidade metropolitana”, porém parece-nos inconveniente a existência de uma estrutura jurídica única que abarque as atribuições de governança e de deliberações de todas as funções públicas de interesse comum juntamente com as funções de execução e operação das políticas públicas e ações de interesse comum, pois este formato pode ser inibidor de ações locais e culminar em sobreposições de outras estruturas administrativas existentes.

Essas figuras – tanto a estrutura de governança quanto a organização institucional integradora – podem coexistir dentro de um “sistema metropolitano”, o qual pode ser composto por “subsistemas” setoriais, visando à integração mais adequada das funções públicas de interesse comum. Passamos a investigar as possibilidades jurídicas para instituição de estruturas administrativas mais adequadas para a gestão da região metropolitana, à luz das finalidades constitucionais que justificam sua instituição e tendo em vista o regime jurídico das regiões metropolitanas, testando a hipótese de que não existe um modelo único e ideal para a gestão metropolitana.

3.2 Parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais para a conformação da estrutura de governança visando à integração das FPICs

Conforme demonstramos nos capítulos anteriores, a segunda fase de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil foi marcada pelo esvaziamento, do ponto de vista institucional, do tratamento metropolitano na Constituição de 1988, que se limitou a autorizar o Estado a instituir tais unidades regionais, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e as funções públicas de interesse comum. Assim, a Constituição não tratou da governança nem fez referência específica à estrutura das regiões metropolitanas, tampouco estendeu as obrigações relativas à política urbana, previstas nos arts. 182 e 183, para as unidades regionais.

A partir de uma interpretação sistemática e finalística, contudo, é possível identificar parâmetros normativos que orientam a conformação de estrutura específica, considerando-se, especialmente, a composição trina da federação brasileira e a conseqüente autonomia dos entes federados, o federalismo cooperativo, a própria finalidade da instituição das regiões metropolitanas e a democracia participativa¹³⁸. Tais parâmetros vieram à tona de forma clara no mundo jurídico especialmente após a prolação do acórdão na ADI 1.842/RJ pelo Supremo Tribunal Federal, na terceira fase de institucionalização e foram reafirmados pelo Estatuto da Metr pole, na quarta fase.

Tendo em vista que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende apenas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18), não se pode cogitar da existência de outro ente federado no modelo brasileiro de federação (aliás, a autonomização do Município já constitui novidade no mundo do federalismo). Assim, as regiões metropolitanas não constituem novo ente político-federativo, não fazendo parte da federação. Nesse sentido, não se identificam competências constitucionais para as regiões metropolitanas, tampouco são dotadas de autonomia política. Pode-se afirmar, contudo, que um dos efeitos jurídicos decorrentes da instituição da região metropolitana será a criação de estrutura administrativa que se preste   integração das fun es públicas de interesse comum, sem o que não haveria necessidade de inserir a previsão do art. 25,  3  no texto constitucional, tendo em vista que o Estado já detém competência para atuar no desenvolvimento regional.

Ao comentar esse dispositivo constitucional, Hely Lopes Meirelles (1993, p. 75) defende que a região metropolitana é uma “ rea de serviços especiais, de natureza meramente

¹³⁸ Os parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais para a democracia participativa refletem-se no princípio da participação popular e serão tratados no t pico 2.9 deste capítulo.

administrativa”, não podendo ser entendida como uma entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios.¹³⁹ Este mesmo entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842/RJ.

Apesar de não ter autonomia política, deve a estrutura institucional integrativa da região metropolitana deter autonomia administrativa e financeira, na perspectiva de organização, planejamento e execução daquelas funções públicas que são de interesse comum. Disso decorre a atribuição de competências, atribuições específicas, recursos e os outros meios necessários para a consecução de seus objetivos.

As finalidades para as quais a Constituição autoriza a instituição das regiões metropolitanas mostram-se complexas, englobando as mais variadas dimensões da atividade administrativa tanto do Estado como dos Municípios e consistindo em verdadeiras políticas públicas. Nesse sentido, a autonomia administrativa e financeira passa a ser pressuposto de realização destas ações no âmbito metropolitano, de forma integrada por Estado e Municípios. Entendimento contrário significaria o esvaziamento da fórmula constitucional que previu as regiões metropolitanas, pois sem a existência de alguma forma de estrutura, ainda que simples (despersonalizada, por exemplo), as finalidades da criação da unidade regional não poderiam ser alcançadas.

Sem dúvidas, a construção de um sistema de governança sólido e estável nas regiões metropolitanas, bem como a organização estrutural da Administração Pública no âmbito metropolitano é fator central para que a organização, o planejamento e a execução das FPICs sejam integrados de forma adequada e eficiente.

Tendo em vista que não existe um interesse metropolitano geral e abstrato (cf. Capítulo 2, tópico 2.2), o nível da autonomia administrativa e financeira que a estrutura de governança metropolitana irá deter decorre da identificação, no caso concreto, das funções públicas que devem ser organizadas, planejadas e executadas de forma integrada. As atribuições desta estrutura serão analisadas no tópico 3.5.

Além da própria finalidade das regiões metropolitanas, o fato de a Constituição ter estabelecido a compulsoriedade da integração dos Municípios na região metropolitana instituída pelo Estado aponta para a existência de autonomia administrativa da estrutura metropolitana em relação aos entes federados.

Quisesse que tais atividades fossem realizadas exclusivamente pelo Estado, e no âmbito da competência administrativa deste, a Constituição não precisaria ter previsto a autorização

¹³⁹ Neste sentido: ALVES, 1981; GRAU, 1984; MEIRELLES, 1993; CASTRO, 1991; TEIXEIRA, 2009.

excepcional para a instituição de tais figuras regionais, especialmente por meio de lei complementar, pois o Estado já detém competência para atuar no campo do desenvolvimento regional. A mais, pretendesse a Constituição que os Municípios conurbados continuassem, cada um, cuidando exclusivamente dos assuntos de interesse local, ou que se associassem somente de forma voluntária, mesmo quando os problemas ultrapassassem os limites de seu território, não haveria razão para se prever a compulsoriedade da integração na região metropolitana criada pelo Estado – ressavando-se que este argumento decorre de interpretação do dispositivo constitucional, com fundamento na doutrina e jurisprudência levantadas.

A dicção constitucional constante do art. 25, §3º, portanto, possibilita que o Estado, reconhecendo o fenômeno da metropolização e identificando funções públicas que passem a ser de interesse comum e demandem integração, formalize, por lei complementar, a região metropolitana e estructure um ambiente em que a cooperação para integrar as FPICs possa ser exercida. Este é o fundamento para nosso entendimento segundo o qual o dispositivo constitucional direciona o legislador estadual para que preveja, na lei complementar que instituir a região metropolitana, a formatação de estrutura de governança que deterá autonomia administrativa e financeira e concentrará as ações necessárias à realização das funções de interesse comum.

No Estatuto da Metrópole, houve tratamento expresso do tema da “conformação da estrutura de governança interfederativa”, inclusive com a previsão de diretrizes gerais e específicas, bem como de elementos mínimos desta estrutura, avançando em relação aos parâmetros normativos anteriores. No art. 8º, previu-se que a “estrutura básica” deverá ser constituída de, pelo menos, uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes de unidades regionais, uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, uma organização pública com funções técnico-consultivas, e um sistema integrado de alocação de recursos.

Embora nesse dispositivo não tenha sido mencionada a necessidade de criação de estrutura administrativa, tal norma pode ser inferida do art. 5º, inc. III, e do art. 7º, II do Estatuto da Metrópole. O primeiro estabelece que a lei complementar estadual que instituir a região metropolitana deverá ter como conteúdo mínimo, dentre outros assuntos, “a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”. Ou seja: a lei deverá tratar da organização administrativa. O inc. II do art. 7º, por seu turno, prevê como diretriz específica da governança interfederativa o “estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum”.

Dessas previsões, infere-se que as regiões metropolitanas deverão, necessariamente, contar com estrutura administrativa que permita, no mínimo, o funcionamento da estrutura básica compartilhada prevista na Lei nº 13.089/2015.

Determina a Lei que o Estado e os Municípios deverão promover a governança interfederativa, consagrando, assim, o federalismo cooperativo e equilibrando-o com a autonomia dos entes (art. 3º, parágrafo único). Este equilíbrio está também refletido no conceito de governança interfederativa, que se refere ao “compartilhamento de responsabilidades e ações” entre os entes integrantes das regiões metropolitanas (art. 2º, IV). Conforme anotamos no Capítulo 2, a ocorrência da metropolização e a identificação de interesses comuns enseja a integração das funções públicas entre os entes, em regime de cooperação, atendendo-se aos dispositivos constitucionais e tendo em vista especialmente as competências comuns previstas na Constituição.

Neste aspecto, acertou o legislador federal, atuando nos limites de sua competência concorrente para legislar de forma geral sobre direito urbanístico e em respeito à autonomia estadual e municipal, pois previu tão somente os elementos básicos da estrutura, delegando ao legislador estadual a tarefa de detalhar a estrutura de governança interfederativa em todas as suas dimensões – organização administrativa, forma jurídica, atribuições, repartição de votos de cada ente, instituição e funcionamento dos processos decisórios.

Segundo o Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa, conceituada como 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), deverá respeitar as seguintes diretrizes gerais: prevalência do interesse comum sobre o local; compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e locais; gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade; efetividade no uso dos recursos públicos; e busca do desenvolvimento sustentável (art. 6º).

Deverá, ainda, observar as seguintes diretrizes específicas: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; participação de representantes da sociedade civil nos processos de

planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa (art. 7º).

A estrutura básica prevista pela Lei permite constatar que foi adotada uma concepção ampla de governança, que compreende também os aspectos de sustentabilidade financeira da gestão e da realização das funções públicas de interesse comum¹⁴⁰. Todos estes detalhes acerca da governança são conteúdo obrigatório da lei complementar estadual instituidora da região metropolitana (art. 5º, III) e a existência dessa “estrutura de governança interfederativa própria”, com formato mínimo, é inclusive um dos requisitos para que a região metropolitana possa ter “gestão plena” (art. 2º, “c”) e possa receber o apoio da União¹⁴¹.

A “instância executiva” aproxima-se dos “conselhos deliberativos” já existentes nas regiões metropolitanas, inspiradas no modelo traçado pela LC nº 14/1973, e tem papel decisório mais estratégico, tendo em vista que é formada pelos representantes do Poder Executivo dos entes. Não há obrigatoriedade de que sejam os Prefeitos, porém, se por um lado a ausência destes na estrutura de governança pode diminuir simbolicamente a importância das decisões tomadas neste espaço, constata-se que a experiência das regiões metropolitanas instituídas mostra que tem sido difícil reunir os Chefes do Executivo nas reuniões.¹⁴²

A “instância colegiada” é entidade mais plural, que deve contar inclusive com representantes da sociedade civil, com poder decisório (a expressão “deliberativa” denota poder para discutir e decidir, ao contrário do papel meramente consultivo conferido ao conselho previsto na LC nº 14/1973).

A lei complementar estadual deve regular as relações entre estas duas instâncias decisórias – se há relação de subordinação, qual a ordem nos processos de tomada de decisões, e se existe um espaço de reunião de ambas para decisões mais gerais. Neste sentido, o legislador

¹⁴⁰ “Governança”, em sentido amplo, refere-se a um complexo processo de tomada de decisões, que engloba participação, negociação, relações e distribuição de poder e administração (RHODES, 1996, p. 653). Segundo Renato Gouvêa (2005, p. 186), o conceito de governança relaciona-se aos “condicionantes do exercício da autoridade política, ou seja, com as condições sob as quais se dá o exercício do poder”. Nesse sentido, a governança tem por finalidade “qualificar o modelo de exercício da autoridade política ou a função de governar”.

¹⁴¹ Os outros requisitos, previstos na conceituação de “gestão plena” (art. 2º, II) são: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

¹⁴² Ao analisar as características do sistema de gestão institucionalizado das 15 (quinze) principais regiões metropolitanas, o IPEA constatou que em 67% das regiões não havia registro da reunião do conselho deliberativo no último ano, com referência a junho de 2013 (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 21).

estadual tem bastante liberdade para dispor sobre o funcionamento e a interface entre as instâncias no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

A “organização pública com funções técnico-consultivas” não encontra aderência em nenhuma forma jurídica específica, indicando a Lei apenas que deverá ser uma instância pública (aparentemente, a utilização da expressão “organização pública” não deixa espaço para delegação a agentes privados), com atribuições de cunho técnico e sem poder decisório. Considerando-se as atribuições, pode-se afirmar que tais figuras parecem corresponder às câmaras técnicas ou temáticas existentes em várias regiões metropolitanas, ou ainda às empresas estatais de planejamento que foram sendo criadas no primeiro e no segundo períodos de institucionalização, historicamente ligadas aos Estados. Podem ser também fundações públicas destinadas a pesquisas e estudos, seja as já existentes, sejam outras criadas para esta função de planejamento regional.

Tendo em vista que não há detalhamento na norma geral, caberá ao legislador estadual delinear tal organização. Uma possibilidade seria a absorção das atuais empresas de planejamento concomitante ao aproveitamento das estruturas técnicas existentes nos Municípios, sem a criação de estrutura nova para o exercício desta função. Isso permitiria atuação mais concertada entre os diferentes entes e evitaria que a gestão metropolitana se afastasse da gestão municipal e estadual.

Fernando Couto Garcia, em apresentação na qual falou sobre o financiamento das regiões metropolitanas, durante evento promovido pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do IPEA em 16 de maio de 2017, propôs interessante comparação entre a estrutura de governança prevista no Estatuto da Metrópole e a estrutura administrativa das sociedades anônimas, reguladas pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.

De acordo com a caracterização e as competências arroladas pela Lei nº 6.404/1976 (arts. 121 e 122), constata-se que a assembleia geral é o centro da competência da companhia, investida de poderes decisórios sobre todos os negócios e matérias relativos ao objeto social. Ela corresponderia à instância colegiada deliberativa, com representantes da sociedade civil, pois é o grande espaço em que as decisões serão discutidas e tomadas, com poderes administrativos, porém sem atribuições de gestão do dia-a-dia.

À diretoria executiva, tratada nos art. 143, com atribuições de gestão efetiva e de manifestação da vontade da pessoa jurídica (COELHO, 2010, p. 237), corresponderia a instância executiva referida no art. 8º, I, do Estatuto da Metrópole, com poderes para administrar.

O conselho fiscal, cuja existência é obrigatória na sociedade anônima (art. 161 da Lei nº 6.404/1976), tem por atribuição essencial a fiscalização dos atos dos administradores, por meio da verificação da regularidade de procedimentos e dos negócios realizados pela companhia, emitindo opiniões sobre relatórios, operações, dentre outras competências previstas no art. 163 da Lei nº 6.404/1976. O sistema de alocação de recursos previsto na lei poderia ser criado com referência a este conselho, a partir das opiniões emitidas pela organização pública com funções técnico-consultivas.

Importante lembrar que essas são as instâncias mínimas exigidas pela Lei, sendo que a liberdade que o legislador federal conferiu ao legislador estadual deve ser considerada positiva. Pode-se criar, por exemplo, uma instância jurídica, aproveitando-se as estruturas jurídicas já existentes nos entes, instituindo-se, por exemplo, um fórum jurídico metropolitano com servidores que já atuem no Estado e nos Municípios.

Não se pretende sugerir que a estrutura de governança das regiões metropolitanas funcione como uma sociedade por ações, porém esta comparação tem o objetivo de oferecer subsídios conceituais para a reflexão acerca da conformação da gestão metropolitana, a partir de experiências de gestão já consolidadas, especialmente levando-se em consideração as atribuições de cada órgão no âmbito da estrutura.

Da previsão do “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas” na estrutura mínima de governança, identificamos o pressuposto legal para justificar a necessidade de autonomia financeira – o que, veremos, tenderá a ser facilitada pela personalidade jurídica. Ao prever tal sistema como elemento mínimo, o Estatuto da MetrÓpole direciona a atuação do legislador estadual para a efetividade da gestão metropolitana, já que a mera existência de estrutura administrativa ou decisória não viabiliza a execução das funções públicas de interesse comum.

No caso, são necessários recursos para o funcionamento da estrutura, bem como para a realização das funções públicas de interesse comum. Entendemos que a lei não se refere apenas a recursos financeiros, mas pode abranger também bens e pessoas, no caso de criação de uma estrutura que conte com profissionais e bens específicos. O sistema deverá ser integrado, dele participando todos os entes, e servir também à prestação de contas, permitindo o monitoramento e o exercício da *accountability*¹⁴³ na utilização dos recursos e na gestão globalmente

¹⁴³ Utilizamos a expressão em inglês pela dificuldade de tradução direta, para designar a obrigação de transparência, prestação de contas e de se submissão a instâncias controladoras, ao parlamento e à sociedade. Consoante ensina Clad (2000, p. 329 *apud* SANO & ABRUCIO, 2003, p. 3-4): “O termo *accountability*, na sua acepção original, diz respeito “*al cumplimiento de una obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a un organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma*”.

considerada.

Já foi dito no item 2.1 do Capítulo 2 que uma interpretação sistemática e finalística da Constituição Federal permite conciliar a autonomia dos entes, especialmente dos Municípios, com a gestão de funções públicas de interesse comum no âmbito da região metropolitana. O Estatuto da Metrópole veio reforçar esta posição, que já era sustentada pela doutrina (ALVES, 1998; MEIRELLES, 1993) e foi definida pelo Supremo Tribunal Federal tanto na ADI nº 796-3/ES como na ADI 1.841/RJ.

O novo marco legal das regiões metropolitanas aponta para a compatibilização da “prevalência do interesse comum sobre o interesse local” com a “autonomia dos entes da federação”, pois a identificação do interesse comum atrai a atuação compartilhada no âmbito metropolitano, em que os Municípios continuarão sendo autônomos.

A chave para esta conciliação é a construção de uma estrutura de governança em que todos os entes sejam de alguma forma representados, para que continuem exercendo plenamente suas competências, porém em espaço compartilhado.¹⁴⁴

As regiões metropolitanas são marcadas por profundas assimetrias entre os Municípios, de forma que o arranjo a ser construído poderá ser uma maneira de equilibrar tais disparidades. O Estatuto da Metrópole previu diretriz inovadora que pode ser de grande valia para a estruturação da governança, especialmente para a distribuição de peso de voto nos processos decisórios: dispôs o parágrafo único do art. 7º que deverão ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Podem ser utilizados dados oficiais e já sistematizados, inclusive aqueles que constarem dos estudos prévios realizados para justificar a escolha dos municípios e as funções públicas de interesse comum a serem integradas (em atendimento ao §1º do art. 5º). Critérios como o PIB, a quantidade da população, o potencial hídrico, a existência de equipamentos urbanos e demais infraestruturas podem ser combinados para que se chegue a um arranjo equilibrado.

Não é necessário, ainda, que todos os Municípios tenham o mesmo número de votos em todas as situações. É possível construir estruturas com divisão temática e com diferentes formas de atuação de cada Município, a depender da função pública ou do campo funcional. Por exemplo: pode-se criar, dentro da estrutura, uma câmara temática sobre saneamento. O assunto, embora interesse a todos, pode impactar mais um Município que tenha características propícias para a construção de um aterro apto a receber resíduos de outros Municípios. Neste caso, pode

¹⁴⁴Vale registrar que, nos artigos destinados às diretrizes da governança, a expressão compartilhado/compartilhamento” é utilizada quatro vezes, ao lado de “integrado” e “compatibilizado”.

ser que o voto deste Município tenha maior peso em eventual decisão acerca deste tema. O mesmo se diga sobre um Município que tenha potencial hídrico relevante que abasteça toda a região metropolitana, o qual pode ter peso decisório diferente para deliberar sobre compensação por serviços ambientais numa câmara específica sobre recursos hídricos.

Em que pese haver flexibilidade para a estipulação da forma de representação de cada ente na estrutura decisória – inclusive em respeito à diretriz das peculiaridades locais e regionais (art. 6º, IV), dois aspectos impõem-se: o Estado não pode ter maioria de votos na estrutura, nem poder de veto; e todos os Municípios devem ter alguma forma de representação e direito ao voto.

A primeira consideração é resultado de interpretação da diretriz de compartilhamento (exercício compartilhado das competências e competências comuns) irradiada da Constituição e prevista expressamente no Estatuto da MetrÓpole. Sendo a região metropolitana espaço de cooperação e compatível com a autonomia dos entes federados, não se pode privilegiar a decisão de nenhum ente – nem do Estado, nem dos Municípios, especialmente do Município-polo.

Na ADI 1.842/RJ, o STF declarou inconstitucional o art. 4º, §2º, da LC nº 87/1997, do Rio de Janeiro, por entender que o Estado (por meio do Governador) não poderia ter o poder de ratificar as decisões do Conselho Deliberativo, baseado na previsão legal segundo a qual “as decisões do Conselho Deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execução à ratificação pelo Governador do Estado”. Ter maioria dos votos é também ter papel ratificador e até mesmo de veto, pois, exigindo-se maioria, naquelas situações em que o Estado se posicionasse de forma contrária aos Municípios, simplesmente não haveria possibilidade numérica de se chegar à maioria necessária ao resultado. É certo, ainda, que ter metade dos votos (paridade) é o mesmo que ter o poder de ratificar, pois bastaria ao governador ter o apoio de um dos prefeitos da região metropolitana para impor a sua vontade ao conjunto dos Municípios (RIBEIRO, 2013).

Nos votos exarados na ADI 1.842/RJ, houve manifestações em sentidos distintos: Joaquim Barbosa defendeu a paridade, enquanto Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski entenderam que não seria necessária. O Ministro Nelson Jobim defendeu que o Estado deteria apenas competência procedimental para a criação da unidade regional, não devendo participar da governança. Na ementa, restou registrado que “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”.

Nesse sentido, das disposições constitucionais, do Estatuto da MetrÓpole e da

jurisprudência do STF sobre a estrutura das regiões metropolitanas tiramos as seguintes conclusões iniciais acerca dos parâmetros normativos para a conformação da estrutura de governança: (i) as regiões metropolitanas deverão, necessariamente, contar com arcabouço administrativo que permita, no mínimo, o funcionamento da estrutura básica prevista na Lei nº 13.089/2015; (ii) a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dependem da existência de estrutura administrativa dotada de autonomia administrativa e financeira; (iii) a governança deve ser interfederativa, ou seja, compartilhada entre Estado e Municípios; (iv) a representação da sociedade civil na estrutura de governança é obrigatória; (v) cabe ao Estado a conformação básica da estrutura de governança, a partir das peculiaridades e das necessidades específicas da região metropolitana que se pretende instituir.

3.3 A gestão democrática e a obrigatoriedade de representação da sociedade civil na estrutura de governança da região metropolitana

Não cabe, no escopo desta pesquisa, investigar o fundamento e as origens da formação das cidades ou de ideia da cidade. Porém pode-se afirmar com segurança que as cidades são, por definição, espaços de interações humanas. O compartilhamento de certos valores e de espaços, a identificação de direitos comuns e de deveres dirigidos a todos, bem como a existência de conflitos e problemas decorrentes dessas relações, são elementos que podem ser verificados em todos os núcleos urbanos, a despeito dos variados graus de pluralidade e das diferenças culturais, históricas e geográficas.

Nesse sentido, no Estado Democrático de Direito, as cidades sintetizam uma dimensão coletiva da vida pública que demanda atuação do Poder Público, para ordenação do pleno desenvolvimento de suas funções sociais e para a garantia do bem-estar dos seus habitantes – objetivos fundamentais da política urbana (art. 182, CF).

No espaço metropolitano, as interações e os fluxos aumentam em escala e também em complexidade, tendo em vista que habitantes de diferentes Municípios passam a compartilhar serviços, espaços e utilidades públicas para além da delimitação político-administrativa do território. Os conflitos e problemas resultantes dessas dinâmicas tendem a ser mais complexos e demandam atendimento do Poder Público, mas pelo fato de as regiões metropolitanas não serem uma unidade política, as tradicionais formas e ferramentas de atuação estatal terão de ser reinventadas.

O que é fundamental da atuação administrativa nas cidades, seja nos limites de um único Município, seja no âmbito das regiões metropolitanas, são os destinatários da gestão: os cidadãos. Nessa perspectiva, a atuação administrativa nos núcleos urbanos/metropolitanos deve ser capaz de identificar as necessidades dos cidadãos, ponderá-las, arbitrar e mediar os múltiplos interesses dos agentes nesta arena pública, procurar atender às demandas sociais de forma adequada e eficiente, além de prestar contas de suas escolhas. Todas estas tarefas pressupõem a participação social em diferentes dimensões, inclusive para além da representação pelo sufrágio, refletindo-se no que o ordenamento jurídico chamou de “gestão democrática da cidade”.

A participação – não apenas na gestão urbana/metropolitana – é reconhecida como princípio implícito na ordem constitucional brasileira, estando conectado com outros princípios, tais como o princípio do Estado de Direito, o princípio democrático e o princípio da eficiência administrativa e tem natureza estruturante da atividade da Administração Pública, conforme ensina Marcos Perez (2004, p. 54). Afinal, a disposição inaugural da Constituição é que “todo poder emana do povo” (art. 1º, parágrafo único), sendo a participação política um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito e configurando-se como um dever inerente à cidadania (DALLARI, 1985, p. 89-90).

O princípio da participação relaciona-se também ao princípio da autonomia municipal, na medida em que o Município tem o direito de se autodeterminar por meio da atuação de sua população (que exerce o direito ao voto, que paga tributos, que utiliza os serviços locais, enfim, que exerce a cidadania na cidade). Do ponto de vista político, o Município é visto como o local ideal para o exercício da democracia (RIBEIRO, 2017), visão que marcou profundamente a Constituição de 1988, conforme explorado no Capítulo 1.

A Constituição garantiu expressamente o princípio de participação/cooperação das associações representativas no que se refere ao planejamento do município (art. 29, XII), o qual deve ser estendido ao planejamento metropolitano, num esforço interpretativo de toda a sistemática da Constituição relativa à democracia participativa e à tônica municipalista que pautou o processo de redemocratização. Não é demais lembrar que no primeiro período de institucionalização das regiões metropolitanas, o país vivia sob regime político não democrático, não havendo participação popular nos processos decisórios – a Lei Complementar federal nº 14/1973 sequer fez menção aos cidadãos.

Por ocasião das discussões que levariam à edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2002), no contexto de “redescoberta do Estado” (GOUVÊA, 2004)¹⁴⁵ vivenciado na terceira fase de institucionalização das regiões metropolitanas¹⁴⁶, o assunto da participação foi explorado em diversas dimensões, consagrando-se a diretriz da “gestão democrática da cidade”, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II).

Maria Paula Dallari Bucci (2010, p. 340) ensina que a gestão democrática é o fundamento – a razão de ser e a justificação – de todos os instrumentos de política urbana e aquele com maior capacidade de determinar uma alteração significativa da vida nas cidades. Para a autora, a noção de gestão democrática é a “chave da abóbada” dos instrumentos de direito urbanístico.

Através de princípios jurídicos, além das diretrizes para a gestão democrática da cidade, promoveu-se a definição de parâmetro específico para conceituar a função social da cidade: o bem-estar de seus habitantes. Nestes termos é colocado o dirigismo constitucional (art. 182), que fundamenta o reconhecimento do direito à cidade.

Em capítulo específico sobre o tema (Capítulo IV), o Estatuto da Cidade prescreve, no art. 45, a obrigação de os organismos gestores das regiões metropolitanas incluírem a “significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”. Pode-se falar, assim, em verdadeiro princípio de “gestão democrática metropolitana” (TEIXEIRA, 2009, p. 150).

Anos depois, o Estatuto da Metrópole não apenas resgatou tal princípio, fazendo referência expressa aos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, ao estabelecer os princípios da governança interfederativa (art. 6º, V), como também inaugurou diretrizes e exigências específicas de participação na gestão urbana.

No art. 5º, o Estatuto da Metrópole definiu que, dentre o conteúdo mínimo da lei complementar estadual criadora da região metropolitana, devem estar previstos os meios de controle social de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 5º, IV).

Estabeleceu, dentre as diretrizes específicas da governança interfederativa, a “participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada

¹⁴⁵ Ou de “republicação do Estado”, como propõe Floriano de Azevedo Marques Neto (2002).

¹⁴⁶ Cf. Capítulo 1.

de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum” (art. 7º, V) e, como já abordado, previu que na estrutura de governança deverá haver uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil (art. 8º, II).

Em referência à elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), além da previsão de que será elaborado no âmbito de tal estrutura de governança (ou seja, a sociedade civil participa da própria elaboração do plano), o Estatuto prescreve que serão assegurados, durante o processo de elaboração e na fiscalização da aplicação do plano, a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, e publicidade quanto aos documentos e informações produzidos (art. 12, §2º).

Na ementa do acórdão proferido nos autos da ADI 1.842/RJ, não restou registrada uma posição específica sobre a participação da sociedade civil, porém os Ministros Ricardo Lewandowski e Rosa Weber trataram dessa questão em seus votos, ambos ressaltando a imprescindibilidade da participação no planejamento metropolitano (especialmente na governança metropolitana) para que este seja legítimo e atenda aos princípios constitucionais. Em debate realizado na sessão de 28 de fevereiro de 2013, restou registrado, inclusive, que os Ministros teriam consenso acerca da necessidade de gestão compartilhada e com participação popular (2013, p. 1835).

Tendo em vista que a democracia representativa não é suficiente para atender toda a pluralidade social, a participação dos cidadãos nos processos e decisões passa a ser um imperativo justificador da construção e organização permanente das cidades. Nas palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto (2002, p. 186), a participação

[...] não pode se reduzir apenas aos mecanismos de representação política, mas tem que envolver a possibilidade de intervenção direta e efetiva nos processos de formulação de políticas públicas, alocação de recursos, edição de normas (quer no caso de leis – mediante os mecanismos de iniciativa popular –, quer na formulação de normas regulamentares em um dado subsistema jurídico – quando da integração dos setores interessados e capacitados naquela dada seara).

E continua o autor, alertando que tal participação deve envolver ainda o controle do exercício do poder político.

Nas regiões metropolitanas, a necessidade de representação em formato não eleitoral é indispensável para a realização da gestão democrática da cidade, pois a região não é uma entidade política autônoma. Assim, a participação deverá ocorrer, primeiramente, pela

representação no âmbito da estrutura de governança, de forma institucionalizada – por meio, por exemplo, da ocupação de cadeiras no órgão deliberativo –, mas também deve se refletir noutros processos que digam respeito às ações realizadas na região metropolitana – por meio da criação de canais diretos de comunicação, da realização de audiências e consultas públicas para temas específicos, da criação de sistema de prestação de contas público, dentre outros. Ressalte-se que a diretriz do Estatuto da Metrópole é pelo processo permanente de controle.

A participação popular em diferentes instâncias de ordenação urbana (seja na estrutura, seja no processo permanente de planejamento) é o que pode permitir que os instrumentos de gestão metropolitana não sejam “meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões” (BUCCI, 2010, p. 337).

No que se refere à participação da sociedade civil na instância deliberativa que compõe a estrutura mínima e obrigatória de governança interfederativa (art. 8º, II), os principais desafios relacionam-se à forma de identificação e de escolha dos representantes, à possibilidade de conterem representantes do Poder público (reforçando-se a representação eleitoral), bem como ao peso e à qualificação de seu poder decisório (quanto vale, se condiciona as decisões, se há poder de veto, etc.).

Após a edição do Estatuto da Cidade, com o estabelecimento do princípio estruturante da “gestão democrática da cidade”, os Municípios viram-se obrigados a instituir processos participativos para a elaboração de planos diretores e orçamentos, os quais podem servir de exemplos concretos para a situação metropolitana¹⁴⁷.

Questão de fundo diz respeito à fragilidade de uma identidade metropolitana, que pode desestimular (ou minorar a relevância) da participação nesses espaços interfederativos¹⁴⁸. Por

¹⁴⁷ Em 2011 o Ministério das Cidades apresentou balanço dos principais avanços quanto à implantação do Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores nos municípios brasileiros: “Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas”, organizado por Santos Junior e Montandon. O trabalho contempla a formulação dos planos diretores e aspectos de implementação das políticas públicas cujas condições de possibilidade se encontram nos planos diretores. Além disso, o estudo publicado pelo IPEA, “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação”, organizado por Roberto Rocha C. Pires, reúne num só volume alguns dos principais autores nacionais que se debruçaram sobre o tema das Instituições Participativas (IPs) e seus efeitos. O trabalho “Algumas condições de possibilidade de participação na revisão do Plano Diretor Paulistano (2013-2014)”, dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo, também traz considerações relevantes sobre o tema (LIMA, 2017).

¹⁴⁸ A lei que reestruturou a Região Metropolitana de Belo Horizonte, Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006, chegou a prever legalmente o “cidadão metropolitano” para fins de candidatura no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, nos seguintes termos: “Art. 6º Os representantes dos demais Municípios e da sociedade civil organizada a que se referem os incisos VI e VII do “caput” do art. 5º serão eleitos em Conferência Metropolitana, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. § 1º Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a vinte e um anos. (...) § 2º Para os efeitos deste artigo, *considera-se cidadão metropolitano aquele que resida na RMBH há no mínimo dois anos*” (Destacou-se).

esse motivo, uma saída na estruturação da instância participativa poderia ser o aproveitamento dos conselhos já existentes nos Municípios, propondo-se modelo de atuação integrada. É necessário que vários segmentos da sociedade civil participem, a fim de manifestarem-se múltiplos interesses públicos presentes na região metropolitana, sendo recomendável que os representantes advenham da sociedade civil já organizada.

Em outra oportunidade (COSTA & MARGUTI, no prelo), pudemos recomendar que fossem consideradas as orientações do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), por meio de suas resoluções, e que os segmentos da sociedade sejam, no mínimo, aqueles que compõem o ConCidades, consoante previsão do artigo 4º do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006¹⁴⁹.

Para que a gestão democrática da cidade e o caráter deliberativo da entidade sejam efetivamente alcançados, faz-se necessário que o legislador estadual preveja mecanismos que impeçam a desconsideração das decisões da instância deliberativa participativa pela instância executiva, formada pelos representantes do Poder Executivo, bem como diferencie a atuação de caráter consultivo da atuação de caráter deliberativo. Para permitir que tais decisões tenham mais legitimidade e cheguem na instância executiva já considerando discussões aprofundadas, é recomendável que a instância participativa contenha também representantes do Poder Público. Discutindo sobre os conselhos deliberativos no Brasil, Marcos Augusto Perez (2009, p. 146) alerta, contudo, que “quanto menor a participação da Administração no conselho deliberativo, mais autêntico ele se torna do ponto de vista do atendimento do princípio participativo”.

Note-se que na etapa de criação da região metropolitana também deverá ocorrer participação, de forma direta no processo legislativo, por meio de audiências e consultas públicas, e de forma indireta, por meio da representação no poder legislativo, já que os membros da Assembleia Legislativa são eleitos pelo sufrágio. No processo de elaboração e aprovação do PDUI, haverá pelo menos três oportunidades de participação: por meio das audiências públicas

¹⁴⁹ O Decreto dispõe sobre “a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências”. Eis a dicção do art. 4º: “O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: I - dezesseis representantes do Poder Público Federal, sendo: a) três do Ministério das Cidades; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Cultura; d) um do Ministério da Fazenda; e) um do Ministério da Integração Nacional; f) um do Ministério da Saúde; g) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; h) um do Ministério do Meio Ambiente; i) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; j) um do Ministério do Trabalho e Emprego; l) um do Ministério do Turismo; m) um do Ministério da Ciência e da Tecnologia; n) um da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; e o) um da Caixa Econômica Federal; II - nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; III - doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; IV - vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares; V - oito representantes de entidades empresariais; VI - oito representantes de entidades de trabalhadores; VII - seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e VIII - quatro representantes de organizações não-governamentais”.

na etapa de elaboração (art. 12, §2º, I do Estatuto da Metrópole), na própria estrutura de governança responsável pela deliberação, e representação direta na Assembleia Legislativa, responsável pela aprovação do plano por lei.

Embora exista uma indicação de espaços e formas mínimas em que a presença e representatividade do cidadão que habita os Municípios integrantes da região metropolitana é obrigatória, não se pode pré-conceber em definitivo quais serão as formas de participação e de representação da população, pois o dinamismo da metrópole exige que as formas de participação sejam fluidas e aprimoradas constantemente. Para os fins deste trabalho, é certo afirmar que a conformação da estrutura responsável pela gestão integrada deverá observar estas diretrizes.

3.4 A personalidade jurídica da estrutura como pressuposto para a integração das FPICs

Conforme expusemos no item 3.1 deste Capítulo, pode ocorrer que a estrutura institucional responsável pela integração das FPICs não seja a mesma que abarcará a estrutura de governança. Em princípio, entendemos que há vantagens institucionais na construção de um “sistema metropolitano” com diferentes estruturas, porém as condições e características que serão aqui tratadas são aplicáveis a qualquer dos casos, isto é, tanto para a hipótese de criação de uma estrutura administrativa única – responsável pela governança de todos os aspectos da região metropolitana e também integradora das FPICs –, quanto para a hipótese de instituição de mais de uma estrutura institucional.

A gestão metropolitana, como já dissemos, embora em grande parte se reflita na prestação de serviços à população, não se resume à execução de serviços públicos, mas engloba todas as funções públicas/funções administrativas.

Nas palavras de Alaôr Caffé Alves (1998, p. 35), a função pública:

[...] não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões, etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de fundos, etc.) e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.) de todas aquelas políticas públicas ou ações nelas inseridas que demandem realização integrada.

Esta abrangência foi reconhecida no Estatuto da Metrópole, que definiu “função

pública” como “política pública” ou como “ação inserida na política pública”.¹⁵⁰ Tem-se, então, que a finalidade da instituição de uma região metropolitana é a integração das políticas públicas de interesse comum, isto é, a região metropolitana é um instrumento de cooperação que tem por objetivo precípua promover políticas públicas para a população dos Municípios integrantes da região metropolitana. O plexo de responsabilidades decorrentes dessa constatação daria ensejo até mesmo à estruturação de um “governo metropolitano”, que fosse capaz de atuar em todas as dimensões administrativas na perspectiva das demandas de interesse comum.

Ocorre que, por definição constitucional, a região metropolitana não é um ente político, de modo que o atingimento da finalidade depende, necessariamente, da formatação de uma estrutura institucional específica que envolva todos os entes integrantes da unidade regional, preferencialmente com personalidade jurídica própria.

A maior parte da doutrina especializada no assunto (ALVES, 1981; GRAU, 1984; AZEVEDO, 1967; MEIRELLES, 1993; SILVA, 2015) entende que, embora não sejam entes federativos e por essa razão não detenham personalidade política, as regiões metropolitanas podem ter personalidade jurídica. Na ampla leitura realizada, identificou-se apenas Michel Temer (2008) em sentido contrário.

Acerca da estrutura administrativa da região metropolitana, Ana Carolina Wanderley Teixeira (2009, p. 73-74) assevera que tal unidade regional consiste em divisão administrativa e “a entidade ou órgão que a administrar não poderá ir além de uma organização com autonomia administrativa e financeira, seja com personalidade de direito público, seja com personalidade de direito privado”.

Para Alaôr Caffé Alves (1998, p. 19), a autorização constitucional é no sentido de criação de uma “nova forma de administração regional”, com estrutura “jurídico-administrativo-territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional)”, porém sem personalidade política. E conclui que a personalidade jurídica da “entidade metropolitana” é uma decorrência das atribuições e funções que lhe são destinadas (p. 42):

O fenômeno da metropolização impõe instituir entidade pública administrativa para gerenciar o desenvolvimento sustentado da região metropolitana. Nesse sentido, será necessário criar uma forma institucional personalizada que permita a articulação e a coordenação dos planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais, das diferentes agências públicas atuantes na região, vinculadas aos entes político-administrativos envolvidos, objetivando coligar, complementar, ajustar, negociar, tomar iniciativas integradas e compatibilizar as múltiplas decisões governamentais segundo referências de planejamento regional, sub-regional e local.

¹⁵⁰Conforme vimos no tópico 2.4 do Capítulo 2, por políticas públicas entende-se “a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 1997, p. 90).

Hely Lopes Meirelles (1993, p. 75) assevera que a entidade metropolitana poderá ser autarquia ou mesmo ter natureza paraestatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado), ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho). Em qualquer caso, o autor salienta que deverá gozar de autonomia administrativa e financeira, sem se tornar entidade político-administrativa que rivalize com os poderes e prerrogativas dos Municípios e do Estado.

Já na década de 60, Eurico Andrade de Azevedo (1967, p. 126), analisando as regiões metropolitanas desenhadas pela Constituição de 1967 (primeira fase de institucionalização), afirmava que a “autoridade metropolitana” poderia ser autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, dentre outras formas, porém uma “autarquia *sui generis*” parecia ser a mais adequada, com forma pública, personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

A autonomia administrativa também é ressaltada por Luiz Henrique Antunes Alochio (2004, p. 8), para quem as regiões metropolitanas são instrumentos de descentralização. Segundo o autor, quanto ao grau de autonomia, as entidades devem constituir-se em autarquias em regime especial. Mais recentemente, Paulo Modesto (2016, p. 130) defendeu que “a região metropolitana exige personalidade jurídica aglutinadora, dirigida por órgão próprio, de natureza colegiada”.

Como visto, o Estatuto da Metrópole não detalhou a questão da personalidade jurídica da “entidade metropolitana” – aliás, sequer utilizou esta expressão. Mas direcionou o legislador estadual para a conformação de uma “estrutura mínima de governança interfederativa” e de uma organização administrativa, e, ao definir “função pública” como “política pública”, incrementou a finalidade da instituição das regiões metropolitanas.

A visão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema não é uníssona: no julgamento da ADI 1.842/RJ, o Ministro Maurício Correa (2013, p. 1597) não especificou a forma que deve ter a estrutura, mas asseverou que se trata “forma de administração pública flexível e moderna”, capaz de garantir “eficiência e eficácia no gerenciamento das funções e dos serviços públicos, tanto urbanos quanto regionais, por meio das entidades federadas integradas”, sob a coordenação, direção e planejamento do Estado. Seria assim, uma “instância híbrida na organização estatal brasileira”, porém ligada à estrutura do Estado.

O Ministro Joaquim Barbosa também não falou diretamente sobre a forma jurídica, porém ressaltou que da criação da região metropolitana decorre a criação de “nova entidade político-territorial-administrativa”, de caráter intergovernamental, o qual passa a deter a titularidade das funções públicas de interesse comum.

Gilmar Mendes e Rosa Weber, em seus votos, trataram apenas do aspecto do compartilhamento da governança e enfatizaram a necessidade de existência de uma estrutura colegiada. Teori Zavaski, por seu turno, destacou que a estrutura deve ser criada de acordo com as peculiaridades regionais, destacando que a gestão deve ser compartilhada.

Nelson Jobim asseverou que, em princípio, não são dotadas de personalidade jurídica, referenciando Michel Temer, porém pode ser criado órgão próprio e técnico de execução de projetos, de forma independente da atuação do Estado e dos Municípios isoladamente, ou a região metropolitana pode ser conformada em consórcio público intermunicipal. Ricardo Lewandowski, evocando as lições de Alaôr Caffé Alves, ressalta que a região metropolitana institucionalizada corresponde a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, destacando a necessidade de personalização jurídica para deter a titularidade dos serviços públicos.

No que concerne às características da estrutura jurídica de governança, portanto, retomamos que a necessidade de criação de estrutura administrativa com autonomia administrativa e financeira para abrigar a organização das ações metropolitanas decorre da dicção constitucional, da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal na atuação de controle de constitucionalidade e das normas gerais constantes na Lei nº 13.089/2015. O caminho instrumental para que a autonomia seja garantida nessas dimensões é dotar a estrutura de personalidade jurídica própria, criando-a de forma exógena às estruturas do Estado e dos Municípios.

A personalidade jurídica poderá ser de direito público ou privado, a depender da forma de integração das FPICs escolhidas. Se instituída uma autarquia, por exemplo, a personalidade será de direito público, mas se criada uma empresa, será de direito privado.

Fábio Ulhoa Coelho (2003, p. 139) ensina que enquanto os entes despersonalizados estão autorizados a praticar determinadas espécies de atos mediante autorização expressa, os personalizados possuem autorização genérica para praticar atos e negócios jurídicos em geral. Nesse sentido, a forma despersonalizada poderia limitar a atuação da entidade no ambiente metropolitano, considerando-se especialmente o caráter interfederativo da entidade, o que poderia inviabilizar ou engessar a realização das finalidades constitucionais atribuídas às regiões metropolitanas.

Segundo Mario Engler Pinto Junior (2009, p. 1), a personalidade jurídica própria viabiliza a separação patrimonial, com a vinculação do patrimônio a uma atividade específica, bem como o “surgimento de interesses específicos cuja existência passa a ser reconhecida e protegida pelo ordenamento jurídico”. Disso decorre também, explica o autor, maior autonomia

administrativa, financeira e orçamentária.

A personalidade jurídica própria também pode favorecer o recebimento de recursos externos para a entidade metropolitana, isto é, que não provenha diretamente do orçamento dos Estados e dos Municípios. Se despersonalizada, os recursos recebidos passam a integrar o orçamento ao qual a entidade está organicamente ligada, submetendo-se a todas as normas de utilização e gastos de recursos orçamentários. A personalidade jurídica tende a assegurar autonomia financeira por meio da separação patrimonial e contábil para fins de recebimento e de gastos dos recursos, além de garantir que sejam utilizados para os fins específicos da entidade. Esta característica atende à inteligência do art. 7º, III, do Estatuto da Metr pole, nomeadamente a diretriz do estabelecimento de sistema compartilhado de aloca o de recursos estabelecida pelo diploma.

Eros Roberto Grau, ao olhar para a LC n  14/1973, já defendia, durante a década de 1980, que as competências atribuídas ao Conselho Deliberativo, especialmente as de coordenar impunham, “necessariamente, a sua institui o como entidade dotada de personalidade jurídica própria” (1983, p. 32).

Em estudo específico sobre o Direito da Infraestrutura, André Castro Carvalho (2014, p. 473) alerta que uma das prováveis razões para os gargalos da infraestrutura nas regiões metropolitanas é a ausência de personalidade jurídica, que obsta a gestão da infraestrutura e dos serviços públicos.

Embora a atribui o de personalidade jurídica   região metropolitana n  seja uma exigência expressa nem da Constitui o nem da Lei n  13.089/2015, defendemos que se trata de caminho mais consentâneo aos fins buscados pela sua cria o, especialmente porque a atribui o de personalidade jurídica e a cria o de uma estrutura administrativa específica pode trazer mais independência política para a entidade, mais autonomia administrativa e financeira e maior segurança jurídica no que diz respeito ao exercício de atribui es decorrentes das competências dos entes. Especialmente a partir do Estatuto da Metr pole, este requisito   indispensável para a promo o das fun es públicas (políticas públicas) de interesse comum.

Ressalte-se que para que possa ter personalidade jurídica,   necessário que a estrutura seja descentralizada, isto é, pertença   Administra o indireta, não consistindo em mero  rg o.¹⁵¹ Para Fabrício Motta (2014, p. 54), “a efetiva descentraliza o pressupõe a atribui o de *autoadministra o* aos entes administrativos criados com o intuito de garantir justamente maior desenvolvimenta no desempenho de suas atribui es”, evitando-se a subordina o

¹⁵¹No t pico 3.5, nos debruçaremos mais sobre as limita es que a conforma o da estrutura como órgão pode representar para a gestão metropolitana.

hierárquica ao ente político. Sendo entidade da administração indireta, dependerá a estrutura institucional, portanto, de lei (criadora ou autorizativa, conforme veremos caso a caso).

3.5 Competências e atribuições da estrutura institucional integradora das FPICs

Tendo em vista que a região metropolitana tem por finalidade precípua integrar as funções e políticas públicas de interesse comum a todos os entes integrantes da região metropolitana, é indispensável que detenha atribuições instrumentais proporcionais àquilo que seja de interesse comum. A região metropolitana, especificamente com sua estrutura de governança e organização administrativa, será ambiente de exercício colegiado das competências originárias dos entes.

Para Odete Medauar (2010, p. 67), competência significa “a aptidão legal conferida a um órgão ou autoridade públicos para realizar determinadas atividades”. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 148), competência é:

[...] círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos. Consequência disto é que as competências, embora apareçam abstratamente com a extensão, intensidade e amplitude necessárias para colher as várias hipóteses possíveis outorgam, *in concreto*, única e exclusivamente o *quantum* de poder indispensável para curar o interesse em vista do qual foram atribuídas a alguém, ou seja; *nada mais do que o requerido para satisfação do dever que lhes preside a existência*. (Destques do original).

A competência, além de ser instrumental, será sempre do ente da federação, não da entidade ou do órgão, podendo ser delegada, com a manutenção da titularidade (MOTTA, 2014, p. 41). Nesse sentido, a estrutura institucional não deterá competências originárias, mas terá a si atribuídas competências, atribuições e poderes correlatos e necessários ao exercício das competências originárias dos entes, por meio da descentralização.

Dito de outra forma: a obrigação de organizar, planejar e executar certas funções públicas – verdadeiras políticas públicas – de forma integrada, por parte do Estado e dos Municípios integrantes da região metropolitana, implica, por um lado, a obrigação de esses entes federados participarem dessa instância colegiada e, por outro, a previsão de que tal estrutura institucional detenha certo rol de atribuições e poderes correlatos às competências materiais dos entes que compõem a região metropolitana, para exercer as suas funções.

Isso não significa a transferência ou a perda da titularidade de competência material municipal ou mesmo estadual, mas implica o exercício da competência material condicionada

à necessidade de integração –os Municípios e o Estado continuam plenamente competentes, porém naquilo que seja de interesse comum, o exercício de sua competência deve, por determinação constitucional e legal, ser exercida de forma compartilhada. O que ocorrerá, quando da criação de uma nova estrutura institucional, é a delegação de parcela das competências.

Não é possível esgotar, abstratamente, um rol de competências, poderes e atribuições para a estrutura administrativa, pois isso dependerá da definição da modelagem da gestão (se setorial ou multifinalitária, por exemplo), das dimensões das políticas públicas que serão realizadas (se planejamento, execução ou regulação), e do modelo de execução (se direta ou realizada sob o regime de concessão, permissão ou autorização).

Por exemplo: caso se opte pela estruturação de uma entidade setorial, será necessário fazer o levantamento de quais competências materiais, municipais e estaduais estão envolvidas naquele setor, para então se prever quais serão delegadas, e quais os poderes e atribuições que deverá ter a entidade para exercer as funções escolhidas. Se for definida que a entidade delegará a execução do serviço a um parceiro privado, é certo que deverá deter competência expressa para celebrar contrato e para fiscalizá-lo. Se o modelo escolhido envolver tarifa (por exemplo, caso do transporte coletivo), a entidade deverá ter poderes para realizar a integração tarifária e eventualmente cobrá-la dos usuários.

Em qualquer caso, é necessário que ela tenha competência de coordenação executiva e normativa para regular as matérias de interesse comum, com força coercitiva sobre os integrantes da região metropolitana, tudo nos limites da lei estadual e da Constituição Federal.

Ressalte-se a impossibilidade de que as regiões metropolitanas detenham competências, atribuições e poderes genéricos para exercer tudo o que envolva as FPICs. Na impossibilidade de se identificar, *a priori*, um interesse metropolitano autônomo e abstrato (cf. item 2.2 do Capítulo 2), tem-se que as atividades que poderão ser exercidas na estrutura de governança das regiões metropolitanas corresponderão àquelas destinadas a realizar as competências arroladas na lei complementar estadual, com a finalidade de instrumentalizar a efetivação das soluções dos interesses que ultrapassam aqueles que se limitam aos Municípios. Caso a lei complementar não preveja com detalhes as atribuições – o que pode ser até mais adequado, tendo vista se tratar de lei complementar – deve prever expressamente esta capacidade à estrutura de governança no seu âmbito decisório, o que permitirá a realização da diretriz de compartilhamento acerca do planejamento das FPICs.

Pode ocorrer que a própria lei complementar estadual já preveja os detalhes acerca da entidade e suas funções, porém entendemos como mais adequado que a lei complementar

estadual apenas autorize a sua criação e preveja suas competências básicas (afinal, a Lei nº 13.089/2015 exige expressamente que a lei complementar trate da “organização administrativa”), devendo lei ordinária regular os detalhes acerca da integração das funções públicas propriamente dita.

São ao menos duas as razões para esta posição: primeiramente, a lei complementar estadual requer quórum mais rígido para aprovação e também para alteração. Tendo em vista que não há exigência de que órgãos, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas sejam criados por lei complementar, a sua criação na lei complementar estadual acabaria por dificultar a sua aprovação, além de poder engessar eventuais mudanças.

Outra questão refere-se ao mandamento legal – e constitucional, na leitura do que decidiu o STF na ADI 1.842/RJ – de que haja compartilhamento nas decisões referentes à integração das funções públicas de interesse comum. Quando o Estatuto da Metrópole estabelece, no art. 7º, como diretrizes específicas da governança interfederativa a “implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum” (inc. I) e o “estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum” (inc. II), exclui-se qualquer dúvida quando ao cabimento de o Estado decidir, sozinho, em lei complementar, sobre o planejamento, as políticas setoriais, e demais aspectos de atuação em referência às FPICs.

Por outro lado, a lei complementar estadual deve prever, no mínimo, os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana e a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 5º, II e III). O desafio do legislador estadual, neste aspecto, será prever os contornos gerais da estrutura de governança – ou de todo o sistema metropolitano –, incluindo o arranjo institucional básico, com competências e outros elementos instrumentais mínimos, sem esgotar a matéria e sem definir todas as diretrizes de atuação na perspectiva das FPICs, delegando o poder decisório à estrutura de governança.

Sobre o sistema de alocação de recursos, embora pareça funcionar como um mecanismo de indução à eficácia da gestão metropolitana, parece-nos também recomendável que o legislador defina os contornos mínimos e mais genéricos na lei estadual, abrindo-se espaço para que as decisões específicas acerca da alocação dos recursos ocorram no âmbito da governança. Isso porque, na lógica de um “sistema metropolitano”, cada setor (subsistema) poderia ter uma lógica de financiamento específica, não sendo juridicamente adequado, a depender do caso, que

seja previsto com detalhes na lei complementar estadual.

Em qualquer caso, deve ser realizado um detido juízo de conveniência e oportunidade acerca do alcance das disposições normativas que constarão na lei complementar estadual acerca da estrutura de governança.

Diante disso, concluímos que o caminho mais adequado é que a lei complementar estadual preveja os campos funcionais e as FPICs, com detalhamento sobre diferentes etapas de tais funções, atribuindo à estrutura de governança (instância deliberativa) poderes para decidir especificamente sobre o detalhamento e a organização, o planejamento e a execução das FPICs; deve autorizar a criação de estrutura institucional, atribuindo-lhe personalidade jurídica, oportunizando que a estruturação seja realizada a partir das decisões tomadas no âmbito da governança interfederativa, de forma compartilhada pelos entes.

Quando sugerimos que o Estado oportunize a regulamentação de certos temas, não queremos sugerir com isso que o legislador legisle de forma lacunosa, mas que realize apurado juízo de conveniência e oportunidade a fim de definir os limites materiais de sua atuação, prevendo de forma expressa o que caberá às instâncias administrativas decidir.

Identificamos, em especial, três competências que consideramos essenciais para a integração das políticas públicas metropolitana: competência para celebrar contratos, convênios e acordos de qualquer natureza, inclusive para contratar e ser o poder concedente, permitente ou autorizante dos serviços públicos de interesse comum; competência para exercer o poder de polícia; e competência normativa para controlar a gestão das FPICs.

A competência para contratar é indispensável para que a estrutura institucional criada no âmbito da região metropolitana possa realizar o principal objetivo para o qual foi criada: a integração das FPICs. Esta capacidade, aliás, decorre da sua personalidade jurídica, porém é mais seguro juridicamente que esta possibilidade esteja expressamente prevista na lei complementar estadual e demais normas que tratem da instituição.

Ressaltamos a competência para “exercer o poder concedente” diante do fenômeno da contratualização e da flexibilização da dicotomia público *versus* privado, resultando na ampliação das formas de parceria entre a Administração Pública e os agentes privados para o provimento de utilidades públicas (MARQUES NETO, 2002; MENEZES DE ALMEIDA, 2012; MEDAUAR, 2003). O fracionamento do poder decisório *vis-à-vis* a diluição entre o público e o privado, ambos resultantes do fortalecimento da sociedade civil, da emergência das organizações não governamentais, do aparecimento de novos espaços decisórios supranacionais a partir da globalização e internacionalização, permite o surgimento de novas formas de atuação do público e do privado, de verdadeira “interpenetração” das duas esferas, de instrumentos,

valores, pressupostos, como bem colocou Floriano de Azevedo Marques Neto (2002, p. 133-134).

Não cabe, no presente trabalho, analisar as origens e consequências destes processos, porém, para os fins ora propostos, cumpre registrar que a redução das fronteiras entre público e privado impactou significativamente a atividade prestacional do Estado, a qual se opera cada vez mais por meio de parcerias. A atuação estatal em parceria com os entes privados para a satisfação dos interesses coletivos passa a ser cogitada com vistas a um atendimento mais eficiente (MARQUES NETO, 2011, p. 18). Neste sentido é que se constata a tendência de que serviços públicos sejam prestados por meio de parcerias, notadamente permissões, autorizações e concessões, com fundamento na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 – Lei de Concessões – e na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas (PPPs).¹⁵²

No caso das regiões metropolitanas, as políticas públicas e os serviços demandados têm dimensão e escala maiores e mais complexos que os verificados no contexto municipal, o que torna imperativa a atuação estatal mais racional e eficiente. Neste contexto, o emparceiramento com a iniciativa privada pode se mostrar vantajosa, devendo esta escolha ser sempre embasada por estudos de viabilidade econômica e financeira, por diagnósticos e prognósticos e refletidas em decisões fundamentadas tomadas no âmbito da governança interfederativa.

Assim, a atribuição, à estrutura institucional integradora das FPICs, dos poderes necessários para contratar e exercer as atividades e funções decorrentes da contratação, deve ser expressamente prevista na lei que criar a região metropolitana ou na lei que detalhar seu funcionamento, a fim de garantir maior segurança jurídica para os instrumentos que venham a ser celebrados para a execução das funções, notadamente os serviços públicos, de forma indireta, especialmente por meio de parcerias com os agentes privados.

Não é demais lembrar que, na ADI 1.842/RJ, o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional a previsão de que o Estado passasse a ser o poder concedente das funções públicas de interesse comum em região metropolitana, e que este dispositivo foi um dos principais a ensejar o questionamento acerca da constitucionalidade da Lei complementar nº

¹⁵²Caio Tácito (1995), ao analisar a evolução das relações entre o Estado brasileiro e a iniciativa privada na provisão dos serviços públicos, descreve, durante década de 90, que essa época correspondia à passagem pendular de um momento em que o Estado, com compromisso desenvolvimentista, visando à universalização dos serviços públicos, assumiu diversos ônus como responsável direto pela prestação dos serviços, o que resultou no endividamento e no inchaço da estrutura burocrática do Estado, levando à mudança do modelo que se desenharia em meados da década de 90. Nesse novo momento, haveria aproximação entre Estado e iniciativa privada, com o estabelecimento de marcos regulatórios claros para o emparceiramento e com atuação estatal voltada para a regulação.

87/1997, do Estado do Rio de Janeiro¹⁵³. Em face disso, constata-se que este tema é fundamental para a gestão metropolitana e deve ser regulado de forma clara, especialmente para evitar judicialização.

Outra atribuição instrumental indispensável para a realização dos objetivos da criação da região metropolitana refere-se ao exercício do poder de polícia – ou atividade ordenadora¹⁵⁴ – pela estrutura institucional responsável pela integração das funções públicas de interesse comum. Por “poder de polícia”, tomamos a “competência para disciplinar o exercício da autonomia privada para a realização de direitos fundamentais e da democracia, segundo os princípios da legalidade e da proporcionalidade” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 435).

No ambiente urbano, a realização da função social da cidade e a garantia do bem-estar dos habitantes dependem diretamente do exercício do poder de polícia municipal, por meio do qual o Município limita a autonomia privada, ponderando os múltiplos interesses existentes na cidade. A expressão do poder de polícia representa uma das mais tradicionais formas de atuação da Administração Pública no espaço urbano, estando inclusive na origem do próprio direito urbanístico e na justificativa para o reconhecimento da atividade urbanística (DI PIETRO, 1999; MEIRELLES, 1993; SILVA, 2015).¹⁵⁵ José Afonso da Silva (2015, p. 32) identifica os seguintes objetos da atividade urbanística: planejamento urbanístico, ordenação do solo, ordenação urbanística de áreas de interesse especial; e ordenação urbanística da atividade edilícia e instrumentos de intervenção urbanística.

Em se tratando de regiões metropolitanas, a ordenação espacial torna-se ainda mais necessária e, concomitantemente, mais complexa. A necessidade de se ordenar o espaço metropolitano refere-se à justificativa da própria institucionalização das regiões metropolitanas: sendo espaços desordenadamente conurbados, (quase sempre) resultado da ausência de planejamento adequado, a institucionalização das regiões visa justamente a melhorar as

¹⁵³ O parágrafo único do art. 5º e o art. 7º da Lei complementar nº 87/1997 foram declarados inconstitucionais. Seguem os termos dos dispositivos: “Art. 5º. (...) Parágrafo único. A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal (...) Art. 7º. Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie”.

¹⁵⁴ Sobre a expressão “administração ordenadora”, cf. SUNDEFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1997.

¹⁵⁵ Maria Sylvania Zanella di Pietro (1999, p. 31) assim relaciona o poder polícia com o direito urbanístico: “Pelo direito urbanístico, são impostas normas limitadoras dos direitos individuais em benefício do interesse público; tais normas são impostas precisamente com fundamento no poder de polícia do Estado”.

condições da vida coletiva da população de todos os entes da região metropolitana, mediante a transformação do meio urbano que ultrapassa as fronteiras de um único Município. Por outro lado, o aumento de escala territorial e a existência prévia de atividade urbanística já existente no espaço de cada Município tende a complexificar o exercício da atividade urbanística nas regiões metropolitanas.

Sobre esses desafios, alerta José Antônio Aparecido Júnior (2017, p. 271), para quem “as diferenças de normatização do uso do solo, de regimes tributários, de procedimentos de obtenção de licenças etc. laboram em sentido contrário à ideia de otimização de esforços para a obtenção de respostas eficientes” para as regiões metropolitanas. Justamente por isso é que entendemos ser indispensável à adequada gestão metropolitana a integração do exercício das atividades urbanísticas, especialmente mediante o uso do poder de polícia. Tais atividades, contudo, devem se limitar aos interesses comuns, não podendo representar extensão aos assuntos locais correspondentes à atuação municipal.

Nossa leitura decorre dos fundamentos da instituição das regiões metropolitanas e também do disposto no Estatuto da Metrópole quanto ao plano de desenvolvimento urbano integrado. Conforme visto no tópico 2.8 do Capítulo 2, foi estabelecido como conteúdo mínimo do plano o macrozoneamento, as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais (art. 12, §1º, II, III e V). Destas normas de caráter geral, pode-se identificar os fundamentos legais para uma “política metropolitana”, donde decorre a necessidade de criação de um ambiente de ordenação do espaço metropolitano, para o que é indispensável o exercício do poder de polícia pela estrutura institucional que for criada para integrar as FPICs.

Embora não se trate o poder de polícia de atividade prestacional (JUSTEN FILHO, 2016, p. 435), com ela se relaciona na medida em que a prestação de certos serviços dependerá de seu exercício – por exemplo, a cobrança de taxas, a desapropriação no caso em que certo imóvel for necessário à realização de uma obra pública, etc. Neste sentido, será necessário identificar, no caso concreto de determinado setor, quais os poderes ordenadores necessários à prestação daquele serviço público, devendo ser arrolados na lei estadual que criar a estrutura institucional de gestão metropolitana.

Alternativa que consideramos adequada, tanto no diz respeito à competência para exercer o poder concedente, quanto para o exercício do poder de polícia relacionado à concessão, é a previsão de que a estrutura metropolitana poderá exercer as atribuições e poderes

constantes do art. 29 da Lei n 8.987/1995, quais sejam: regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço; extinguir a concessão; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; declarar de necessidade ou utilidade pública, para fins de instituição de servidão administrativa, os bens necessários à execução de serviço ou obra pública, promovendo-a diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio-ambiente e conservação; incentivar a competitividade; e estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.¹⁵⁶

Caminho razoável para evitar questionamentos acerca de eventual violação da autonomia dos entes federados, especialmente dos Municípios, pode ser a previsão de que as atribuições constantes dos arts. 29 e 30 da Lei nº 8.987/1995 serão exercidas pelos entes federados no âmbito da entidade metropolitana, o que se coadunaria com o nosso entendimento, já esposado, de que os entes continuam sendo competentes, porém exercendo determinadas competências em regime colegiado, como consequência da determinação constitucional.¹⁵⁷

Outra competência que consideramos fundamental à integração das FPICs pela organização metropolitana é a normativa. Por função normativa tomamos aqui a função normativa em sentido estrito, segundo as lições de Fabrício Motta (2007), desconsiderando a função legislativa, tendo em vista que a região metropolitana não detém personalidade política. Ensina o mesmo autor que essa função é atribuída como meio instrumental, visando ao atingimento de uma finalidade, identificada pela própria Constituição e pelas leis, em razão do

¹⁵⁶Por razões lógicas, recomenda-se que o art. 30, que dispõe que o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, também seja mencionado expressamente, para que não parem dúvidas acerca das atribuições específicas da fiscalização à estrutura metropolitana.

¹⁵⁷Destaque-se, quanto ao exercício do poder de polícia no âmbito metropolitano, que o Estado de Minas Gerais regulamentou o poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas, por meio de um decreto estadual específico: o Decreto nº 44.647, de 31 de outubro de 2007, com fundamento na Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a qual, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, exige anuência prévia da “autoridade metropolitana” para os projetos que tenham por objeto o loteamento ou desmembramento em área de município integrante de região metropolitana.

princípio da legalidade.

Sem a capacidade de editar atos cogentes, que devam ser observados e obedecidos por todos os entes integrantes da entidade metropolitana, a gestão seguirá sendo rarefeita e desarticulada.

Gilmar Mendes (2013, p. 697), em artigo a respeito da integração dos serviços públicos de saneamento básico, escrito antes do voto proferido da ADI 1.842/RJ, ressaltou ser imperativo a existência de uma estrutura compartilhada capaz de concentrar em um órgão (em sentido genérico) uniformizador e técnico, responsável tanto pela regulação quanto pelo controle do serviço de saneamento básico, inclusive definindo as formas de prestação dos serviços.

A função normativa para a integração metropolitana envolve, por exemplo, declarar as ações e políticas públicas setoriais específicas a serem realizadas no âmbito da região metropolitana, editar normas regulamentadoras do plano de desenvolvimento urbano integrado, em especial no que se refere ao ordenamento territorial, editar normas unificadoras de práticas de atendimento à população metropolitana, emitir normas técnicas para unificar e padronizar o georreferenciamento e os bancos de dados dos entes metropolitanos. Pode ser exercida por meio de resoluções, portarias ou outras formas, estando sempre adstrita ao plano de desenvolvimento urbano integrado, à lei complementar estadual criadora das regiões metropolitanas e a demais leis que regulem a unidade regional.

Nesse sentido, a lei complementar estadual deve prever expressamente o poder normativo e regulamentar na perspectiva da integração do planejamento, da organização e da execução das funções públicas de interesse comum.

Todas as atribuições acima descritas, especialmente a normativa e a relativa ao exercício de poder ser polícia, são essenciais para os casos em que seja necessário regular os serviços metropolitanos de forma unificada. Marçal Justen Filho (2016, p. 532) define regulação econômico-social como “atividade estatal de intervenção indireta sobre a conduta dos sujeitos públicos e privados, de modo permanente e sistemático, para implementar as políticas de governo e a realização dos direitos fundamentais”.

Esta forma de atuação do Estado, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto (2009, p. 37-38), cada vez mais presente no Brasil e no mundo, “envolve atividades coercitivas, adjudicatórias, de coordenação e organização, funções de fiscalização, sancionatórias e de conciliação (composição e arbitragem de interesses)”, o que torna imperativo o desenho de estruturas administrativas aparelhadas com competências e capacidades institucionais necessárias para a realização de tais misteres.

Em se tratando das regiões metropolitanas, será necessário avaliar, no caso concreto,

qual tipo de atividade regulatória deverá ser realizada na perspectiva de uma função pública específica. Entendemos não ser possível, a priori, atribuir competência regulatória genérica para a estrutura administrativa metropolitana, porque cada setor insere-se dentro de uma política regulatória específica, o que demanda atuação peculiar, e também porque a regulação exige em grande dimensão o exercício do poder extroverso estatal, o qual não deve ser previsto de forma genérica.

No exercício do poder regulatório, a estrutura estaria então realizando atividades típicas do Estado, em decorrência da inerência, para a consecução dos objetivos da regulação estatal, da detenção de poderes e prerrogativas típicos da autoridade estatal (MARQUES NETO, 2009). Isso atrai a aplicação do princípio da legalidade, sendo necessário que as competências e atribuições lhe sejam expressamente delegadas.

Ademais, considerando que se está diante de uma regulação interfederativa, ainda que o Estatuto da Metrópole tenha elegido a prevalência do interesse comum sobre o local como princípio da governança, mostra-se adequada a busca por consenso no âmbito da estrutura decisória para que a regulação seja expressamente delegada, evitando-se questionamentos acerca da lei complementar. Em termos concretos, alternativa possível é que a lei estadual preveja a possibilidade do exercício desta competência e que, no âmbito da governança, os Municípios deliberem sobre os pormenores desta atividade e deleguem expressamente a capacidade regulatória dos serviços.

Reitere-se que, caso sejam criadas, no âmbito de um “sistema metropolitano”, estruturas setoriais especializadas, será necessário mapear quais são as competências específicas necessárias para execução daquelas políticas públicas, investigando-se os marcos legais e regulatórios característicos. Por exemplo: para o caso de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 dispõe sobre o exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, estabelecendo a obrigação de formular a política pública de saneamento básico mediante a elaboração do plano, da prestação direta ou da delegação dos serviços, da definição do ente responsável pela regulação e fiscalização, dentre outras constantes do art. 9º. Neste caso, a norma que tratar especificamente da estrutura de gestão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana deverá prever estas atribuições, evitando-se questionamentos acerca da titularidade.

Ressaltamos que, por não consistir em ente da federação, a entidade metropolitana não tem competência tributária própria, porém poderá cobrar tarifas e arrecadar valores decorrentes do uso e ocupação o do solo – por exemplo valores de outorga de áreas metropolitanas.

Por fim, a lei estadual deverá trazer, também, atribuições correlatas e instrumentais a

todas as competências anteriormente descritas, como, por exemplo, previsão para: receber recursos, auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de entidades públicas e privadas, tal como consta na Lei nº 11.107/2005, a respeito dos consórcios públicos; realizar licitações; definir preços e tarifas; articular-se com outros órgãos setoriais e reguladores; estabelecer políticas e diretrizes relativos à FPIC; identificar ações prioritárias. Deve haver previsão para que a entidade se organize por meio de suas normas internas, o que será uma consequência do seu próprio formato jurídico.

Passamos agora a analisar os formatos jurídicos em que a integração das funções públicas de interesse comum pode ser concretizada. Existem, em princípio, dois caminhos possíveis para iniciar a resposta a esta investigação: conceber que a estrutura esteja ligada a aparato administrativo já existente, operando-se o fenômeno da desconcentração e consistindo a entidade administrativa em um “órgão público”. Segundo Fabrício Motta, (2014, p. 52-53), a desconcentração é fenômeno interno à Administração Pública, por meio do qual esta distribui competências a órgãos, todos pertencentes à mesma pessoa jurídica, em estrutura hierarquicamente organizada. Marçal Justen Filho (2016, p. 115) ressalta a repartição e a dissociação de competências operadas neste processo, mantendo-se, contudo, os poderes e atribuições sob titularidade do mesmo sujeito.

Outra hipótese é a criação de uma entidade administrativa autônoma para a integração das FPICs (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista), operando-se a descentralização administrativa, a qual, ainda segundo Fabrício Motta (2014, p. 53), é a forma de organização da Administração Pública por meio da qual ocorre a “transferência da execução de atividades próprias do ente político para desempenho por outras pessoas”, tendo como pressuposto a existência de personalidade própria¹⁵⁸. Trataremos dessas possibilidades nos tópicos seguintes.

Registramos que, na pesquisa realizada, identificou-se dois trabalhos que defendiam a instituição de “fundação” para integração das funções públicas de interesse comum: Almiro Couto e Silva (1974), em parecer proferido para caracterizar a região metropolitana de Porto Alegre, descartou a possibilidade de conformação em autarquia, afirmando que o principal motivo para sua instituição, em geral, é a necessidade de exercer o “jus imperii”, o que não seria necessário no caso da entidade metropolitana. Conclui o autor, então, que

¹⁵⁸ Floriano de Azevedo Marques Neto (2014, p. 147-148) entende que, no que tange à prestação de serviços públicos, a criação de novas pessoas jurídicas ligadas ao Estado é fenômeno de desconcentração, que o autor denomina prestação interna, sendo que a descentralização/prestação externa ocorre somente quando há delegação/outorga.

A fundação é a forma jurídica que de deverá revestir-se a entidade a que se atribuirá, mediante negócio jurídico celebrado com o Conselho Deliberativo, a realização de serviços relacionados com o planejamento integrado da região Metropolitana de Porto Alegre, e que irá absorver, pela identidade de propósitos, o Conselho Metropolitano de Municípios e o Grupo Executivo da Região Metropolitana (COUTO E SILVA, 1974, p. 50-51).

Entendia o autor que sua instituição devia ser autorizada por lei estadual e por leis municipais e seus estatutos, por Decreto dos Chefes do Executivo.¹⁵⁹

Ada Pelegrini Grinover e Darci Fernandes Pimentel, em 1977, apresentaram ao II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo proposta de administração descentralizada intergovernamental por meio da criação de “regiões administrativas descentralizadas”, para aqueles municípios que não estivessem inseridos nas regiões metropolitanas. A proposta era de unificação voluntária, de forma preventiva, como forma de evitar as soluções impostas “de cima para baixo”, tais como aquelas determinadas para a região metropolitana.

Ocorre que ambas as propostas foram apresentadas sob vigência de normas que já não mais vigoram, precisamente aquelas relativas às fundações do Decreto nº 900, de 29 de setembro de 1969, que alterou o Decreto-Lei nº 200/1967, e previu expressamente que as fundações não constituíam entidades da administração indireta, além de criar requisitos novos para a criação de futuras fundações. Em 1987, a Lei nº 7.596 alterou novamente o Decreto nº 200/1967, trazendo a figura da “fundação pública” com a seguinte definição:

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes” (art. 5º, IV, Decreto-Lei nº 200/1967).¹⁶⁰

Além de o regime jurídico ter se modificado profundamente, tecemos breves considerações sobre essa possibilidade, considerando-se a definição atual. Embora as fundações possam apresentar flexibilidades que se mostrem vantajosas para a integração das funções públicas, tais como o regime de direito privado, autonomia administrativa e financeira, entendemos que o regime jurídico a elas aplicáveis impede que detenham duas competências essenciais: a função normativa e a função ordenadora/de polícia. Conforme pudemos demonstrar no tópico 3.5, são características imprescindíveis para a unificação das políticas públicas e ações de interesse comum, bem como para garantir a executoriedade das soluções

¹⁵⁹ Esse parecer de fato embasou a criação da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano Regional da Região Metropolitana de Porto Alegre – METROPLAN, em 1975, em operação até hoje.

¹⁶⁰ Sobre este histórico legislativo e os diferentes regimes jurídicos, cf. Fabrício Motta (2014, Capítulo 6).

colegiadas.

Discordamos, assim, de Almiro Couto e Silva (1974, p. 48), que entende que as atividades a serem exercidas pela entidade metropolitana não exigem “o exercício do poder coercitivo ou de qualquer manifestação de ‘imperium’ estatal”. É certo que, no parecer, o autor referia-se especificamente ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre, porém a fundamentação apresentada parece abranger todas as situações metropolitanas.

Pelas mesmas razões, refutamos a possibilidade aventada por Ada Pelegrini Grinover e Darci Fernandes Pimentel, acrescentando-se que o modelo voluntário poderá ser exercido de formas mais flexíveis, tais como o consórcio público.

Entendemos, contudo, que as fundações podem ser modelos adequados para corresponderem a entidades de planejamento técnico, estudos e pesquisa no âmbito do “sistema metropolitano”, especialmente em referência às “organizações públicas com funções técnico-consultivas” de que trata o art. 8º, III, da Lei nº 13.089/2015. Tal figura, contudo, não corresponde à estrutura administrativa integradora, funcionando, neste caso proposto, apenas como um braço técnico.

3.6 A integração das FPICs por meio de órgão

Marçal Justen Filho (2016, p. 113) define órgão nos seguintes termos:

Órgão público é uma organização, criada por lei, composta por uma ou mais pessoas físicas, investidas de competência para formar e exteriorizar a vontade de uma pessoa jurídica de direito público e que, embora destituída de personalidade jurídica própria, pode ser titular de posições jurídicas subjetivas.

Segundo a Constituição, a iniciativa legislativa para a criação de órgão é do Presidente de República (art. 61, §1º, II, “e”), sendo que, pelo princípio da simetria, no caso da criação do órgão metropolitano, a iniciativa caberia ao Governador do Estado (cf. tópico 2.6 do Capítulo 2).

A hipótese de formatação da estrutura institucional das regiões metropolitanas como um órgão esbarra, de início, num primeiro impasse: como é juridicamente impossível que um mesmo órgão esteja vinculado a diferentes pessoas jurídicas de direito público (a todos os entes integrantes da região metropolitana), haveria de se decidir por um ente “central” ao qual o órgão estaria administrativamente vinculado.

Isto porque, como ensina Odete Medauar (2010, p. 67 e 68), o órgão, não sendo dotado

de personalidade jurídica, não se apresenta como sujeito de direitos e obrigações por si próprios, mas atua em nome da pessoa jurídica de que faz parte. Ou seja, “a atividade do órgão e seus efeitos no mundo jurídico são imputados à pessoa jurídica da qual faz parte”.

Visto isso, tem-se que não seria razoável considerar a existência de um órgão ligado a apenas um Município integrante da região metropolitana, pois tal não se coadunaria com a ideia central de governança interfederativa/compartilhamento.

A ligação da entidade metropolitana à estrutura direta do Estado pode carecer de legitimidade e ser compreendida como limitação da autonomia dos Municípios, além de, em princípio, não atender ao requisito legal de compartilhamento. Sobre essa alternativa, anota Luiz Antônio Henrique Alochio (2004, p. 14-15) que, se a Constituição quisesse autorizar a manutenção das atribuições das regiões metropolitanas no ambiente endógeno do Estado, isto é, de forma centralizada por meio da criação de mero órgão, não teria a necessidade de autorizar expressamente a instituição de tais unidades regionais.

Uma saída para superação deste último ponto poderia ser a construção de um arranjo no qual as estruturas mínimas requeridas pela lei (instâncias e organização pública) consistam em “conselhos” ou “comissões” compostos por todos os entes federativos, os quais exerceriam, de forma compartilhada, a gestão da região metropolitana. Neste caso, o poder decisório (e seu exercício) não seria centralizado no Estado, de modo que a ligação da entidade metropolitana ao Estado seria meramente administrativa, isto é, ocorreria apenas porque não é juridicamente possível a existência de um órgão desvinculado de alguma estrutura originária. O Estado estaria a funcionar como um apoio estrutural.

Nesta hipótese, a estrutura não teria personalidade jurídica nem financeira, o que poderia inibir seu funcionamento, já que, como visto no tópico anterior, as atribuições que lhe são requeridas para a adequada gestão metropolitana dependem da personalidade jurídica e de autonomia.

Por não ter personalidade jurídica própria, seu patrimônio provém diretamente do ente pelo qual foi criado, assim como aquilo que porventura tiver por receber passará a integrar o orçamento do mesmo ente. Essa ausência de autonomia financeira contraria a inteligência do art. 7º, III, do Estatuto da Metrópole, nomeadamente a diretriz do estabelecimento de sistema compartilhado de alocação de recursos estabelecido pelo Estatuto da Metrópole.

A opção pela conformação de um órgão, então, provavelmente levaria à necessidade de criação de outras estruturas paralelas com atuações setoriais, com personalidade jurídica que permitisse a concreta integração das funções públicas – como de fato ocorre na maior parte das

regiões metropolitanas instituídas.¹⁶¹

O diagnóstico do estudo é a fragmentação e a falta de articulação entre as diferentes instituições metropolitanas. Entendemos que a existência de uma entidade central decisória dotada de personalidade jurídica própria e não pertencente à Administração Pública direta poderia reduzir a desarticulação, permitindo a celebração de acordos e a edição de normas de caráter integrador.

A opção de descentralização decorre ainda do fato de tais entidades possuírem foco de atuação mais restrito e modelo organizacional que não se confunda com o modelo da Administração direta, o que pode permitir o desempenho mais eficiente da missão institucional. É o que Mario Engler Pinto Junior (2009, p. 2) caracteriza como “racionalidade da descentralização administrativa”, a qual se fundamenta na combinação de três fatores: especialização funcional, autonomia gerencial e flexibilidade de ação. Tratam-se de elementos favoráveis para o desempenho das funções públicas de interesse comum de forma integrada.

Por outro lado, no âmbito do “sistema metropolitano”, pode ocorrer o aproveitamento dos órgãos já existentes nas estruturas dos entes integrantes da região metropolitana, como forma de aproveitar as capacidades institucionais que já funcionam. Por exemplo, no caso da temática de meio ambiente, certamente haverá funções públicas de interesse comum, cuja integração poderá ser empreendida pelos órgãos ambientais municipais e pelo órgão estadual, os quais, embora continuem sendo municipais e estaduais, passarão agora a tratar também de temas metropolitanos. Esse modelo pressupõe a existência de um centro de gestão integradora principal, um conselho ou outra estrutura administrativa dotada de autonomia e autoridade capazes de vincular as atividades desses órgãos. Essa alternativa evitaria sobreposições e poderia representar ganho institucional, porém só funciona num ambiente sistematizado e com regras claras quanto à competência integradora e normativa da entidade metropolitana central.

¹⁶¹Em estudo sobre a governança metropolitana nas principais regiões metropolitanas do país, feito em 2013, o IPEA identificou que na maioria delas a gestão principal opera na estrutura administrativa do Estado, em secretarias (São Paulo, Goiânia, Salvador, Rio de Janeiro, Fortaleza, RIDE do Distrito Federal, Belém, Cuiabá, São Luís,), sendo que em algumas existe pessoa jurídica específica de atuação setorial, normalmente transporte metropolitano (Rio de Janeiro – Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado do Rio de Janeiro, Goiânia – Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos). Em São Paulo, existe empresa pública estadual destinada ao planejamento (Emplasa). Há autarquias nas seguintes regiões: Florianópolis (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis – Suderf); Belo Horizonte (Agência de Desenvolvimento Metropolitano – Agência RMBH); Recife (Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco – CONDEPE/FIDEM); Vitória (Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN); Curitiba (Coordenação da Região Metropolitana de Salvador – COMEC); Salvador, embora preveja a criação de uma autarquia interfederativa, ainda não está em funcionamento. Porto Alegre conta com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN. Em 2013, havia consórcios nas seguintes RMs: São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Goiânia, Curitiba, Salvador, Rio de Janeiro, Fortaleza, Cuiabá.

3.7 A integração das FPICs por meio de autarquia

Outra possibilidade é a criação de uma autarquia em regime especial, pessoa jurídica de direito público interno, descentralizada, conceituada no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, como “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (art. 5º, I).¹⁶²

Celso Antônio Bandeira de Melo (1968), elenca os elementos essenciais das autarquias: capacidade de autoadministração; pessoa pública administrativa; exercício em nome próprio; função para satisfação dos fins do Estado; detenção de meios materiais e pessoais próprios; atuação com margem de liberdade em relação à Administração central; existência voltada para o desempenho de serviço público, de forma descentralizada. Diante disso, o autor define as autarquias como “pessoas jurídicas de direito público com capacidade exclusivamente administrativa” (p. 226).

A aproximação da figura da autarquia à entidade institucional metropolitana justifica-se sobretudo em razão do “princípio da especialidade” (ALOCHIO, 2004, p. 6), entendendo-se que a região metropolitana é criada para que a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum sejam integradas de forma especializada. Como toda entidade da Administração indireta, a autarquia deve atender ao princípio da especialidade, cujo conteúdo bem esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p. 100):

Quando o Estado cria pessoas jurídicas públicas administrativas – as autarquias – como forma de descentralizar a prestação de serviços públicos, com vistas à especialização da função, a lei que cria a entidade estabelece com precisão as finalidades que lhe incumbe atender, de tal modo que não cabe aos seus administradores afastar-se dos objetivos definidos na lei.

Em diferentes fóruns de discussão, especialistas no assunto têm refletido sobre a criação de uma “agência” metropolitana, como autarquia de regime especial, inspiradas na estrutura das já tradicionais “agências reguladoras”¹⁶³. O regime jurídico especial justificar-se-ia pelas peculiaridades da entidade: tem finalidades específicas, previstas em lei; tem caráter

¹⁶² Embora o Decreto-Lei nº 200/1967 não tenha falado que a autarquia detém personalidade jurídica de direito público, esta previsão consta do art. 41, IV, do Código Civil.

¹⁶³ Essa possibilidade foi debatida na Oficina de Trabalho do projeto Governança Metropolitana, realizada em 31 de março de 2016, em que a autora dessa dissertação apresentou o texto base “Comentários ao Estatuto da Metrópole” para debate de especialistas e dos gestores das quinze regiões metropolitanas da rede IPEA.

interfederativo; tem independência administrativa; tem autonomia decisória; pode ter poder normativo técnico.

Segundo leciona Fabrício Motta (2014, p. 154 e 164), em relação às chamadas “autarquias em regime especial”, embora não sejam propriamente uma categoria, é possível identificar, a partir da análise das experiências nacionais, que o diferencial está num maior grau de independência para o exercício de suas funções, bem como na detenção de poder normativo, especialmente para o exercício da função reguladora. Estas características se amoldam às necessidades funcionais da estrutura administrativa criada para atendimento das funções públicas de interesse comum de forma integrada.

Em relação ao patrimônio, tem-se que os bens são considerados bens públicos inalienáveis (art. 100, Código Civil), impenhoráveis e insuscetíveis de usucapião. Os contratos que celebram são os contratos administrativos específicos, sujeitos às mesmas prerrogativas e restrições impostas aos contratos celebrados diretamente com um ente (MOTTA, 2014, p. 146), o que poderia engessar a sua atuação. Devemos lembrar que as necessidades públicas envolvidas no ambiente metropolitano são deveras dinâmicas e podem ensejar um formato jurídico mais próximo do direito privado a depender do setor a ser atendido.

Por outro lado, a imunidade tributária garantida pela Constituição, no art. 150, VI, “a”, e §2º, em relação ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às finalidades essenciais ou dela decorrentes pode ser considerada uma vantagem. Relativamente ao controle, a autarquia se submete ao controle dos tribunais de contas e aos mesmos controles aos quais estão vinculados os entes componentes da região metropolitana, considerando que a autarquia será interfederativa. Essa multiplicidade de controle provavelmente será enfrentada por todos os formatos aqui analisados, de modo que levar este critério em consideração pode não auxiliar na escolha pelo melhor modelo.

Algumas vantagens institucionais da estruturação de uma autarquia são ressaltadas por Mario Engler (2009, p. 8):

O fato de as autarquias constituírem pessoas jurídicas de direito público colocadas praticamente em pé de igualdade com os entes da federação, vale dizer, são beneficiárias das mesmas prerrogativas e estão sujeitas às mesmas restrições aplicáveis ao poder público em matéria de (i) imunidade recíproca prevista no artigo 150, VI, "a" e §2º, da Constituição Federal; (ii) transformação do imposto de renda na fonte sobre rendimentos pagos a terceiros em receita do respectivo ente da federação, por força do disposto nos artigos 157, I e 158, I, da Constituição Federal; (iii) possibilidade de exercício do poder de polícia conforme a natureza da atividade; (iv) cumprimento de condenações judiciais pelo sistema de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição Federal; (v) alienação de bens imóveis condicionada à autorização legislativa; (vi) instituição de quadro de pessoal e concessão de reajustes salariais sujeitos à reserva legal, nos termos do artigo 169, §1º, I e II, da Constituição

Federal, mesmo em se tratando de regime celetista; (vii) admissão de pessoal para preenchimento de cargos já criados por lei, como regra, dependente de autorização do Chefe do Executivo.

Em face do que dissemos e das considerações dos autores, entendemos que a criação de uma entidade autárquica de regime especial apresenta-se como adequada solução institucional, especialmente para que sejam viáveis e seguros a organização, o planejamento e especialmente a execução das funções públicas de interesse comum, por duas razões em especial.

A uma, em face de toda a autonomia já destacada, e também pelo seu aspecto instrumental, figurando a entidade metropolitana como meio de exercício colegiado das competências municipais, exatamente como as autarquias tradicionais configuram instrumentos de descentralização das competências do Poder central.

A duas, pela necessidade de que a entidade metropolitana seja ente plenamente capaz de praticar atos e negócios jurídicos em geral, ou seja, de figurar como centro obrigacional capacitado a titularizar direitos e obrigações, possibilitando maior segurança jurídica na gestão.

Atente-se que o art. 37, inc. XIX da Constituição exige que a autarquia seja criada por lei específica, a qual deve prever sua estrutura organizacional, suas competências e as receitas. Com base neste dispositivo, para o caso da criação de autarquia metropolitana, não seria necessária lei complementar, bastando lei ordinária. O Estatuto da Metrópole, por seu turno, previu como conteúdo mínimo da lei instituidora da unidade regional a “conformação da estrutura de governança”, sendo que, no momento em que o legislador estadual for se debruçar sobre a estrutura, a tendência é que na lei complementar apareçam os contornos jurídicos da entidade integradora das FPICs.

Assim, embora não seja exigível a lei complementar para a criação da autarquia metropolitana, pode ocorrer que ela seja assim criada, por questão de coesão da institucionalização da gestão metropolitana no âmbito da legislação do Estado. Nada impede, contudo, que a lei complementar apenas mencione a autarquia, ou autorize a sua criação, que poderá se dar por meio de outra lei, ordinária. Esta opção, aliás, seria desejável, para que eventual alteração não ficasse engessada pela natureza “complementar” da lei estadual, pois exigiria quórum qualificado.

Antes da edição da LC nº 14/1973, Adilson de Abreu Dallari (1970a, p. 310) já sugeria a criação de uma autarquia de caráter *sui generis*, destinada a reunir e coordenar as atividades dos órgãos e entidades já existentes, com poderes para a promoção e o controle da execução dos planos de integração. A autarquia seria criada pelo Estado, para o exercício de atribuições contidas na área de competências estaduais, com a possibilidade de celebração de convênio para

o exercício de competências das outras unidades de governo.

Para Alaôr Caffé Alves (1998, p. 19), a região metropolitana deve ser estruturada na forma de autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política e com competências administrativas intergovernamentais. Embora entendamos que este não seja o único modelo, concordamos que se mostra adequado para efetivar a gestão metropolitana.

“Autarquia territorial” porque configura entidade com personalidade jurídica, criada com “gestão administrativa e financeira descentralizada” (art. 5º do Decreto-lei nº 200/1967) e vinculada ao território dos municípios limítrofes que compõem a região metropolitana.

“Interfederativa” porque envolve distintos entes da federação – Municípios e Estado¹⁶⁴. Em julgado de 2001, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não seria possível “a criação de uma autarquia interestadual mediante a convergência de diversas unidades federadas”¹⁶⁵. Porém, com o advento da Lei nº 11.107/2005, tendo em vista que o poder legislativo não está sujeito aos efeitos de controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo em sede de ADI¹⁶⁶, pode-se afirmar que o entendimento adotado pelo Tribunal foi superado (CARVALHO FILHO, 2017, p. 500).

E “plurifuncional” porque criada para desenvolver atividades diversas, conforme atribuições previstas na lei complementar estadual. Não possui personalidade política porque não figura na federação como um novo ente político, sendo ente administrativo.

O regime jurídico das autarquias segue sendo aplicável, porém será necessário extrapolar o regime jurídico tradicional, especialmente por se tratar de entidade interfederativa. A dificuldade que se coloca no caso é a seguinte: como operacionalizar o caráter interfederativo da autarquia? Considerando que a sua criação se dá por meio de lei, para que fosse organicamente interfederativa, seria necessário que houvesse lei autorizativa de cada

¹⁶⁴ A figura da “autarquia interfederativa” foi prevista na Lei Complementar nº 41/2014, do Estado da Bahia e o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.155/BA, em decisão sumária, sinalizou que a figura parece ser constitucional. A ação discute a constitucionalidade da referida lei complementar baiana, que criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, e instituiu fundos. Na ADI 1.842/RJ, alguns ministros se posicionaram neste sentido, porém da ementa do acórdão não constou referência à estrutura da entidade.

¹⁶⁵ Ação Cível Originária nº 503, Rel. Min. Moreira Alves. J. em 25/10/2001. O centro do debate foi a natureza jurídica do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDES) para fins da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “a”, §2º: se reconhecida natureza de autarquia interestadual, gozaria do privilégio. Decidiu-se, que o regime constitucional não permitiria a criação de autarquia interestadual de desenvolvimento por meio de convênios entre os Estados, criação que caberia somente à União, com base no art. 43, §1º, da Constituição. Em outros precedentes, citados nesse julgamento, havia-se decidido que as atividades acarretariam intermediação financeira, não condizente com as características de autarquia (RREE 115.062 e 114.891).

¹⁶⁶ Entendimento decorrente parágrafo único do art. 28, da Lei nº 9.868/1999: “Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal”.

município, assim como ocorre no caso dos consórcios públicos, em que um protocolo de intenções é assinado e depois ratificado no Legislativo de cada um dos entes consorciados (art. 5º, Lei nº 11.107/2005). Neste caso, o regime jurídico ao qual os consórcios públicos se submetem pode ser utilizado como referência para essa autarquia territorial interfederativa.

Contudo, na hipótese aventada, o caráter compulsório restaria esvaziado, pois a efetiva criação da autarquia para todos os integrantes da região metropolitana dependeria da anuência do Município e também de acordos com as Câmaras Municipais.

Alternativa pode ser a criação, pelo Estado, de autarquia estadual, porém com governança interfederativa, tal como proposto no tópico dedicado à análise da figura do órgão. Aqui, o fato de a autarquia estar ligada unicamente ao Estado não representaria concentração de poder nas mãos deste ente, desde que a governança fosse estruturada segundo os parâmetros apontados no item 3.2 deste Capítulo, por meio, por exemplo, de conselhos ou comitês vinculados por lei à autarquia.

3.8 A integração das FPICs por meio de arranjos empresariais – sociedade de economia mista e empresa pública

Ainda na hipótese da desconcentração, por meio da criação de entidade administrativa autônoma e exógena à estrutura do Estado e dos Municípios, existe a possibilidade de dotar a estrutura destinada à integração das funções públicas de formato empresarial, criando-se as chamadas “estatais”, nome genérico para as empresas administradas e controladas direta ou indiretamente, de forma majoritária, pelo poder público.

Um caminho é a estruturação de empresa pública, a qual, de acordo com a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei das Estatais), é a

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios (art. 3º).¹⁶⁷

Sociedade de economia mista, por seu turno, segundo disposição da mesma Lei, é a

Entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a

¹⁶⁷ A definição é semelhante à constante do Decreto-Lei nº 200/1967, art. 5º, II: “entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito”.

entidade da administração indireta (art. 4º).¹⁶⁸

Ambas são pessoas jurídicas de direito privado e são utilizadas pelo Poder Público para “possibilitar a execução de alguma atividade de seu interesse com maior flexibilidade, sem as travas do emperramento burocrático indissociáveis das pessoas jurídicas de direito público” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 520). Ainda que exerçam atividades econômicas, devem “produzir benefícios para a sociedade, satisfazendo interesses públicos relevantes” (JUSTEN FILHO, 2016, p. 140). Ressalte-se que esses formatos jurídicos estão sujeitos ao novo regime jurídico estabelecido na Lei nº 13.303/2016.

Dependem de lei autorizativa para a sua criação, nos termos do art. 37, XIX, da Constituição, sendo que, conforme explica Marçal Justen Filho (2016, p. 138), a lei apenas autoriza a criação, mas a efetiva criação de tais entidades empresariais depende do cumprimento de formalidades previstas no direito privado, variando conforme o modelo. A criação de uma sociedade anônima, por exemplo, depende da subscrição das ações que integram o capital social, do registro no comércio, dentre outras formalidades. No caso, a autorização para a criação da estatal metropolitana deve estar presente na lei complementar estadual, sendo que o detalhamento poderá ser feito em outras leis e após a deliberação no âmbito de estrutura de governança. Retomamos aqui as reflexões realizadas no item 3.5 acerca da extensão do conteúdo da organização administrativa na lei criadora da região metropolitana.

Comentando essas possibilidades para a gestão metropolitana, Luiz Henrique Antunes Alochio (2004, p. 8) posiciona-se contrariamente, tendo em vista que “a Carta Política autoriza a constituição de Regiões sempre em razão de funções públicas, de onde se aparta a atividade de conteúdo econômico do Estado”.

Embora não defendamos que haja incompatibilidade entre funções públicas e o exercício de atividade econômica do Estado (ao contrário, o Estado, quando exerce atividade econômica, também o faz movido por interesses públicos), constata-se que essas formas empresariais não se apresentam como as mais adequadas para formatação da entidade metropolitana na perspectiva da governança.

Mas a criação de uma empresa pública ou de uma sociedade de economia mista para a integração de uma FPIC em âmbito setorial pode trazer muitas vantagens, especialmente porque tais figuras não se limitam ao exercício de atividade econômica em sentido estrito, mas podem

¹⁶⁸ O conceito é praticamente o mesmo do Decreto-Lei nº 200/1967, art. 5º, III: “sociedade de Economia Mista - a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta”.

ser criadas para a prestação de serviços públicos, bem como para a execução de funções de caráter social (CARVALHO FILHO, p. 423). Considerando que as funções públicas de interesse comum envolvem, em grande medida, os serviços públicos, esses podem ser prestados por meio das estatais.

Segundo Mário Engler Pinto Júnior 2009, p. 7-8), as estatais têm maior liberdade de movimentação financeira em relação às autarquias, pois, embora o orçamento de investimento tenha que ser retratado na lei orçamentária anual, tais empresas não se sujeitam às mesmas restrições de execução orçamentária aplicáveis à administração direta, autárquica e fundacional – arts. 165, §5º, II da Constituição. São vantagens que podem se mostrar relevantes em setores em que se pretenda prestar serviços por meio de contratos de longo prazo, tais como as concessões.

Quanto às compras, as estatais estão sujeitas a procedimento licitatório específico, consoante previsão dos arts. 51 e 67, sendo que os contratos celebrados por tais entidades são regidos por regime privado (art. 68, Lei nº 13.303/2016), e os bens são considerados privados, porém quando afetados a serviço público, classificam-se como bens públicos de uso especial (art. 99, II, do Código Civil). A alienação depende da avaliação formal do bem e de licitação específica prevista pela Lei (art. 49, Lei nº 13.303/2016). São normas mais flexíveis que as aplicáveis às autarquias, devendo ser avaliadas no momento de conformação da estrutura institucional metropolitana.

No que se refere à imunidade tributária, o STF tem estendido o benefício a algumas estatais¹⁶⁹. Estão as empresas públicas e as sociedades de economia mista sujeitas a controle dos órgãos de controle externo e interno das esferas de governo a elas relacionadas, quanto à legitimidade, à economicidade e à eficácia da aplicação de seus recursos, sob o ponto de vista contábil, financeiro, operacional e patrimonial; bem como o controle social, tendo em vista a obrigação de disponibilizarem para conhecimento público, por meio eletrônico, informação completa mensalmente atualizada sobre a execução de seus contratos e de seu orçamento (arts. 85 e 88, Lei nº 13.303/2016). Neste sentido, quanto ao controle, não há grandes vantagens em relação às autarquias, pois tanto essas quanto as empresas públicas e as sociedades de economia mista estarão submetidas ao controle externo e interno de todos os entes integrantes da região

¹⁶⁹ Henrique Motta Pinto (2010) tece críticas a estas decisões do STF: “Deste modo, o STF interfere em normas constitucionais de competências tributária, reduzindo o campo de atuação legiferante das pessoas políticas, que fiam impossibilitadas de cobrar impostos das empresas estatais de serviços públicos dos demais entes federativos. Essa criação de nova categoria de beneficiários da imunidade recíproca surge por via de interpretação, sem a realização de processos formais de mudança na Constituição e, logo, sem a participação do Congresso Nacional. Ocorre, desse modo, uma restrição na competência legislativa das pessoas políticas para a instituição de tributos, sem que o poder constituinte derivado delibere e decida para tanto”.

metropolitana.

Em se pretendendo delegar a prestação dos serviços a parceiro privado, por meio de permissão ou concessão, pode ser vantajoso o fato de que tais empresas não se submetem ao regime de precatórios, o que tenderia a trazer menos riscos para o parceiro.

Evocando as lições de Eros Grau, Fabrício Motta (2014, p. 246) ressalta, no que concerne ao regime jurídico das estatais, que:

[...] o *regime jurídico estrutural* das empresas estatais será sempre de direito privado, admitindo a utilização dos diversos formatos institucionais existentes na legislação. O *regime jurídico funcional* dependerá essencialmente das atividades executadas e do ambiente no qual se desenvolvem. A pluralidade de regimes impõe-se quando houver pluralidade de atividades sujeitas à incidência de princípios diversos. Ainda que complexa, a questão somente pode ser equacionada à luz das peculiaridades de cada caso concreto (Destaques do original).

Importante reiterar que, no caso em estudo – a criação de tais entidades empresariais para a integração das FPICs – o seu objeto não seria o exercício da atividade econômica em sentido estrito, mas a prestação de serviços públicos.¹⁷⁰

Assim, podem ser criadas tais figuras empresariais para integração setorial. O ideal, tanto para o caso da empresa pública, quanto para o caso da sociedade de economia mista, é a instituição de uma empresa intergovernamental, cuja criação decorre de lei estadual e cujos sócios/acionistas são todos os integrantes da região metropolitana¹⁷¹. Para que a empresa possa exercer as competências municipais, é conveniente que os Municípios as deleguem, por meio de convênio de cooperação, por exemplo. Neste caso, cada Município editaria uma lei específica autorizando a subscrição das ações na empresa, bem como a delegação das competências para planejamento e/ou execução da função pública de interesse comum, conforme o caso.

Caso seja criada uma sociedade de economia mista, o capital deverá ser formado também por recursos da iniciativa privada, mantendo-se o controle público da sociedade, por meio da detenção da maioria das ações com direito a voto, e a empresa deverá adotar a forma de sociedade anônima (art. 4º, Lei nº 13.303/2016).

Se a opção for pela formatação de empresa pública, o capital será totalmente público,

¹⁷⁰ José Carvalho dos Santos Filho (2017, p. 526) explica que, embora o art. 173, §1º da Constituição refira-se à exploração de “atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”, restou pacificado na doutrina o entendimento da duplicidade de objeto: empresas públicas e sociedades de economia mista podem servir para exploração de atividades econômicas e para a prestação de serviços públicos. A Lei nº 13.303/2016 adotou este entendimento amplo, dispondo que se aplica inclusive à atividade econômica de prestação de serviços públicos (art. 1º).

¹⁷¹ A Região Metropolitana de Goiânia intenciona implementar este modelo, a partir do projeto de lei complementar nº 2016003725, que aguarda parecer da relatoria na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.

porém, é facultado que, sendo a maioria do capital titularizado pelos entes federativos, é admissível a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 3º, parágrafo único, Lei nº 13.303/2016).

Pode-se cogitar, então, da criação de uma empresa pública metropolitana setorial em que sejam acionistas, além dos Municípios e do Estado, suas autarquias e/ou empresas públicas e sociedades de economia mista que já atuem naquele setor em âmbito local. Este formato, além de otimizar e aproveitar a governança e todo o aparato técnico já desenvolvido pelas entidades pré-existentes, pode contribuir para mitigar a sobreposição de atuação entre a empresa metropolitana e as empresas/entidades municipais e estaduais que já atuem naquele setor.

Ressalte-se que este modelo poderia atrair questionamento quanto à possibilidade de as entidades de direito privado (sociedade de economia mista e empresa pública) exercerem o poder de polícia, competência essencial à estrutura integradora metropolitana. Isso porque, apesar da tendência de ampliação e mudança no entendimento, ainda há quem defenda que o poder de política seria de monopólio estatal. O entendimento jurisprudencial mais moderno reconhece a existência de um núcleo de competências de poder de polícia que são essencialmente estatais, mas entende que determinadas atividades podem ser delegadas¹⁷². Apesar disso, esse risco deve ser considerado na análise pela utilização destes modelos como estrutura integradora para uma função pública no caso concreto, levantando-se quais são as atividades ordenadoras necessárias para a sua realização.

No caso da conformação da organização administrativa como uma empresa estatal, é recomendável que a governança corporativa tenha participação direta na governança metropolitana, porém sem com ela se confundir. A governança das empresas públicas e das sociedades de economia mista está sujeita às regras específicas da Lei nº 13.303/2016, mais rígidas que aquelas dirigidas à estrutura de governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole, além de ter papel mais estratégico e de cunho empresarial. Neste sentido, sugere-se que, uma vez decidida a criação da figura empresarial, seja inserida forma de participação na estrutura de governança interfederativa, em relação àquela FPIC específica ou em FPICs conectadas.

É certo que a adoção destes modelos empresariais e da construção da interface entre a governança corporativa e a governança interfederativa depende de consenso e do

¹⁷² Nesse sentido dois julgados do Superior Tribunal de Justiça: EDcl no REsp 817.534/MG, Segunda Turma, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 25.05.2010; REsp 817.534/MG, Segunda Turma, Min. Mauro Campbell Marques, j. 10,11.2009.

estabelecimento de premissas e de regras operacionais que deverão ser pactuadas previamente entre os entes, na mesma estrutura de governança.

Para que a empresa funcione regularmente, é recomendável que os acordos de cooperação e outros instrumentos de pactuação assinados por cada um dos Municípios sejam, se não idênticos, ao menos semelhantes no que se refere às competências delegadas e aos direitos e deveres relacionados à integração societária. Uma forma de obter essa uniformização pode ser a elaboração e pactuação destes instrumentos no âmbito da própria estrutura de governança, o que, embora não tenha o condão de garantir a aprovação da lei municipal necessária ao funcionamento da empresa – haja vista a autonomia da Câmara Municipal –, pode mitigar as divergências no momento das negociações políticas em cada Município.

Ademais, considerando que a entidade metropolitana conta com representantes da sociedade civil, poderá haver maiores chances de aceitabilidade da população em cada Município no que concerne aos modelos empresariais, pois as condições de integração terão sido deliberadas previamente, o que pode imprimir mais legitimidade no encaminhamento do projeto de lei.

3.9 Consórcio público como instrumento de desenvolvimento urbano integrado

Embora tanto as regiões metropolitanas quanto os consórcios públicos insiram-se no contexto do federalismo cooperativo como formas de integração entre os entes federados¹⁷³, e a despeito da aproximação entre os conceitos de “integração das funções públicas de interesse comum”, prevista no art. 25, §3º, e “gestão associada”, tratada no art. 241, ambos da Constituição, os dois institutos não se confundem.¹⁷⁴ Assimilando esta diferença, porém identificando possibilidade de complementaridade, o Estatuto da Metrópole arrolou os consórcios públicos como “instrumento de desenvolvimento urbano integrado” (art. 9º, VI, Lei nº 13.089/2015).

¹⁷³ Para Fernando Dias Menezes de Almeida (2012, p. 254), na Lei nº 11.107/2005, “a expressão consórcio público tem duas conotações: de um lado, é nome de um tipo contratual (como p. ex. se vê no art. 2º, § 1º, II, ou no art. 5º); de outro, é nome do tipo de pessoa jurídica gerada pelo contrato (vide, p. ex., o previsto no art. 1º, § 1º, art. 3º ou art. 6º)”.

¹⁷⁴ A semelhança quanto ao papel no federalismo cooperação pode ser observada da leitura seguinte, em que Marçal Justen Filho (2016) trata dos consórcios, porém exatamente o mesmo poderia ser dito em relação às regiões metropolitanas: “o consórcio público é uma manifestação do chamado ‘federalismo de cooperação’. (...) O fenômeno se torna cada vez mais evidente especialmente pelo crescimento das cidades, o que torna as divisas territoriais entre municípios uma questão meramente formal. Surgem questões intermunicipais inclusive para a prestação conjugada de serviços públicos”. Mariana Mencia (2017, p. 2) também tratou dos dois institutos conjuntamente no verbete “administração interfederativa”, na Enciclopédia Jurídica da PUC-SP – Direito Administrativo e Constitucional.

Os consórcios resultam de uma modalidade especial e voluntária de descentralização, tendo em vista que certas competências passam a ser desenvolvidas por entes administrativos diversos dos entes políticos (JUSTEN FILHO, 2016, p. 117). Conforme vimos no Capítulo 1, a Constituição passou a prevê-lo expressamente a partir da edição da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que deu nova redação ao art. 241, autorizando os entes a disciplinarem, por lei, os consórcios públicos e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos. Em 2005, foi editada a Lei federal nº 11.107, dispondo sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007.

São pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da Federação para

[...] estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei).

Nascem de um contrato, cuja celebração depende de prévia subscrição de protocolo de intenções, baseado na vontade de associação de cada ente, resultando num processo institucional complexo, já que o consórcio público adquire personalidade jurídica e só passa a ser válido após a ratificação do protocolo por meio de lei de todos os entes (arts. 3º a 5º). Adquirindo personalidade jurídica, passa a compor a administração indireta de todos os entes da federação (art. 6º, parágrafo único). O consorciamento é, então, completamente voluntário, porém após a efetiva criação do consórcio, os entes ficam vinculados aos direitos e obrigações acordados no protocolo de intenções, podendo sair do consórcio mediante o cumprimento das obrigações e condições previstas pela lei e pelo contrato¹⁷⁵.

Se, de um lado, a conformação da entidade metropolitana por meio de um consórcio constituído por todos os entes integrantes da região permite realizar a exigência da gestão compartilhada/interfederativa, passando inclusive a integrar a Administração indireta de todos os entes, e apresenta as mesmas vantagens referentes às autarquias, noutra perspectiva constata-se que tal solução esvaziaria a dicção constitucional que atribuiu ao Estado a competência legislativa plena para instituição da região metropolitana, bem como o caráter compulsório da integração dos Municípios.

Quisesse a Constituição deixar que os entes se organizassem de forma voluntária para a

¹⁷⁵ O art. 24 do Decreto nº 6.017/2007 prevê que “nenhum ente da Federação poderá ser obrigado a se consorciar ou a permanecer consorciado”

realização das funções públicas de interesse comum, não precisaria ter previsto a competência do Estado para a criação da região metropolitana de forma compulsória para os Municípios. Antes mesmo da inserção do art. 241, com a previsão expressa do consórcio, a associação voluntária entre os entes não era incomum, tampouco vedada pelo ordenamento jurídico.¹⁷⁶

Gustavo Gomes Machado e Maria Coeli Simões, em 2008, analisaram a possibilidade de aplicação da Lei de Consórcios na gestão de regiões metropolitanas, concluindo ser possível a aplicação de instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade pelos consórcios legalmente instituídos para a regulação urbanística no âmbito regional. Destacam, no estudo, ser equivocada o raciocínio pelo qual os consórcios seriam concorrentes ou até substitutos das figuras regionais de caráter intergovernamental constituídas como arranjos verticais nos termos constitucionais, concluindo que consistem em instrumentos acessórios na integração das funções públicas de interesse comum.

Na ADI 1.842/RJ, os ministros Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Teori Zavascki e Rosa Weber entenderam ser possível a constituição de consórcios para a gestão metropolitana, sendo que Gilmar Mendes defendeu que a gestão associada era a recomendável.

Interpretação razoável da previsão do consórcio como instrumento de desenvolvimento urbano integrado, no Estatuto da Metrópole, parece ser aquela que compreende que os consórcios podem ser celebrados, depois de criada a região metropolitana (e estruturada a governança básica), para a realização de funções públicas específicas, e não para a criação da estrutura fundamental de governança da unidade regional. Em diversas atividades integradas para a realização das FPICs, pela Administração Pública, no âmbito metropolitano, especialmente para a regulação e a execução, essa hipótese pode apresentar algumas vantagens institucionais.

Primeiramente, porque o consórcio tem um regime jurídico já conhecido e é largamente utilizado no país. Segundo Costa & Tsukumo (2013), pelo menos dez regiões metropolitanas contam com consórcios voltados especificamente para solução de questões metropolitanas. O mecanismo de compartilhamento de alocação de recursos, por meio do contrato de rateio¹⁷⁷, também pode se mostrar vantajoso para o caso das regiões metropolitanas, especialmente por

¹⁷⁶Memore-se que o STF declarou inconstitucional a previsão da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, acerca da submissão à prévia autorização da Câmara Municipal da integração de cada município na região metropolitana (ADI 1.841/RJ, 2002). Ademais, o consórcio público origina-se de uma relação contratual, o que não ocorre com a região metropolitana.

¹⁷⁷ Definição constante do Decreto nº 6.017/2007, art. 2º, VII: “(...) contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público”.

ter regime jurídico expressamente previsto na lei geral.

Além disso, é um arranjo que permite a busca por consensos progressivos, criando ambiente institucional vantajoso à gestão metropolitana. Seu uso pode mitigar questionamentos acerca da “usurpação” de competências municipais, pois o protocolo de intenções que dá origem ao consórcio deve, por obrigação legal, autorizar a gestão associada dos serviços, indicando, entre outros elementos, quais as competências originárias dos entes cujo exercício se transferiu ao consórcio público (art. 3º, XI, “a”).

É preciso notar, contudo, que existe um paradoxo na utilização do consórcio como instrumento de desenvolvimento urbano-integrado nas regiões metropolitanas: se, por um lado, a voluntariedade da integração do consórcio pode contribuir para a construção de consensos favoráveis à gestão metropolitana, por outro, a ausência das características da compulsoriedade tem reduzido a região metropolitana a uma lei formal, sem funcionalidade. Sobre isso nos alerta Ronaldo Gouvêa Guimarães (2009, p. 65):

Não há dúvida que a Lei de Consórcios Públicos, citada na seção anterior, está criando condições adequadas para a promoção de políticas públicas metropolitanas. Porém, é importante observar que a nova lei deverá promover tão somente, tendo em vista sua formulação, políticas públicas que sejam do interesse específico dos principais Municípios metropolitanos e do Estado. A nova legislação não abre caminhos para políticas compensatórias, na medida em que não toca na questão da autonomia municipal e, como é de conhecimento geral, o princípio da autonomia desobriga os Municípios de se comprometerem com políticas que não sejam de seu real interesse, mesmo que sejam de interesse de municipalidades vizinhas.

Como vimos, os grandes desafios que se colocam à gestão metropolitana são especialmente reduzir as assimetrias e promover políticas compensatórias no ambiente urbano-metropolitano, em que o voluntarismo típico pode não ser capaz de contorná-los.

Jeroen Klink (2009, p. 423) também alerta que, embora os consórcios consistam em arranjos colaborativos horizontais, não podem ser considerados instrumentos que “substituem a prerrogativa da esfera estadual na matéria das regiões metropolitanas”.

A leitura de Mariana Mencio (2017, p. 16) acerca da previsão, no Estatuto da MetrÓpole, dos consórcios como instrumentos, é que “poderão ser incorporados à governança interfederativa metropolitana, isto é, poderão compor as instâncias de planejamento, deliberação e execução das regiões metropolitanas”. Em face disso, entendemos que a combinação entre a integração metropolitana e a gestão associada, com a utilização dos consórcios como instância componente de um sistema metropolitano, por exemplo num setor específico, ou como instrumento de governança, apresenta-se como caminho adequado para a integração das funções públicas, com as mesmas características jurídicas apresentadas no tópico

3.7, em que tratamos das autarquias.

Tal ponderação, aliada às outras análises e proposições apresentadas neste Capítulo 3, permite concluir que não existe um modelo único ou ideal para a estruturação da governança metropolitana e que a escolha dependerá, em princípio, de um apurado juízo de conveniência e oportunidade por parte do legislador estadual, bem como das decisões tomadas no âmbito da governança metropolitana, tendo em vista que a titularidade das FPICs não é nem do Estado, nem dos Municípios, mas do colegiado metropolitano.

As atribuições que consideramos indispensáveis, contudo, devem estar presentes em qualquer modelo, se o objetivo for de fato promover a integração das funções públicas. Assim, no caso concreto, será necessário avaliar qual(is) estrutura(s), a partir da comparação proposta, se apresentam juridicamente mais adequadas para as finalidades buscadas naquela região metropolitana. A conjugação de diferentes modelos, como forma criar um sistema dinâmico e coeso de integração das FPICs, pode se apresentar como solução inovadora para a gestão metropolitana, conforme apresentamos nas seguintes conclusões deste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista o movimento crescente de metropolização no Brasil, acompanhado do surgimento de problemas de diversas ordens – econômicas, sociais, urbanísticas, ambientais –, buscamos, nesta dissertação, estudar as regiões metropolitanas enquanto instituto jurídico, por meio de uma análise normativa propositiva para a interpretação do ordenamento jurídico acerca do assunto, chegando a conclusões acerca de seu regime jurídico, da sua estrutura de governança e organização administrativa.

Tivemos por propósito investigar os seguintes *problemas*: qual é o regime jurídico da região metropolitana em face do Estatuto da Metrópole, conjugado com a Constituição e com sua interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, especificamente na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ? Definido este regime, quais são os requisitos e características que devem ter a estrutura de governança e a organização administrativa para a adequada integração da organização, o planejamento e a execução das funções públicas em comum nas regiões metropolitanas? Quais são as formas jurídicas possíveis para essa integração? Existe uma forma jurídica considerada ideal para a gestão metropolitana?

Vimos, no Capítulo 1, o histórico de institucionalização das regiões metropolitanas, iniciando pela Constituição de 1967, que chamamos de primeiro marco¹⁷⁸, em que as regiões metropolitanas foram criadas no contexto do projeto nacional desenvolvimentista do Governo Federal à época. Na segunda fase, iniciada a partir da Constituição Federal de 1988, foi possível observar o esvaziamento da questão metropolitana, o que enfraqueceu o processo de institucionalização e dificultou a definição do regime jurídico de tais figuras. Diversos processos políticos ocorridos ao longo da década de 90 permitiram a retomada da agenda cooperativa no país, criando ambiente propício para o surgimento de novas perspectivas teóricas para as regiões metropolitanas.

Demonstramos que, a partir do terceiro e quarto marcos de institucionalização, o ordenamento brasileiro passa a contar com parâmetros normativos mais claros que permitem a definição do regime jurídico das regiões metropolitanas, especialmente porque a interpretação que o STF deu ao art. 25, § 3º, da Constituição Federal evidenciou normas que não estavam explícitas no texto. Foi decidido, em linhas gerais, que (i) é competência do Estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais

¹⁷⁸A expressão foi utilizada em trabalho de pesquisa realizado por Moura, Libardi & Barion (2006) e Edésio Fernandes (2003).

Municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso não é incompatível com a autonomia municipal¹⁷⁹; (iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do Estado e não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa; (iv) a lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o Estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os Municípios e o Estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente; (vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado.

A partir da quarta fase, inaugurada com a edição do Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015, foram esclarecidas questões que ainda causavam dúvidas, tais como os critérios técnicos para a instituição de regiões metropolitanas, a conceituação de elementos centrais para a gestão metropolitana – tais como “governança interfederativa” e “funções públicas de interesse comum” –, e a definição do plano de desenvolvimento urbano integrado como instrumento básico de desenvolvimento urbano integrado.

Em face disso, concluímos que o gargalo da institucionalização comumente chamado pelos estudiosos especializados como o “elo perdido” da gestão metropolitana foi, do ponto de vista jurídico-institucional, gradualmente superado por meio do fortalecimento do marco normativo para tais unidades regionais, especialmente a partir da terceira e da quarta fases de institucionalização.

No contexto atual de institucionalização, quanto ao regime jurídico, no Capítulo 2 analisamos, inicialmente, a inserção da questão metropolitana no escopo dos estudos sobre federalismo, ressaltando a adoção do federalismo cooperativo pela Constituição e sua evolução ao longo da segunda fase. Propusemos que as regiões metropolitanas devem ser interpretadas à luz do federalismo cooperativo, notadamente no que diz respeito às competências comuns.

A titularidade das funções públicas de interesse comum é do colegiado formado pelo Estado e pelos Municípios, tendo como pressuposto a ausência de concentração de poder em um único ente. A finalidade precípua da instituição da região metropolitana é garantir a unidade das políticas públicas e ações correlatas na perspectiva das funções públicas de interesse comum. A conjugação da regra constitucional com o novo marco legal eleva a região

¹⁷⁹ Consoante visto nos capítulos anteriores, a questão da compulsoriedade já era pacífica nos precedentes do STF: cf. ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira.

metropolitana à condição de promotora de políticas públicas para as populações metropolitanas, devendo se aparelhar administrativamente para tanto.

Com o advento da Lei nº 13.089/2015, a região metropolitana passa a ter definição legal relacionada a critérios técnicos que levam em consideração fatores urbanísticos, geográficos, sociais e econômicos, adotados pelo IBGE. Essa previsão concilia o descolamento entre a região metropolitana tomado enquanto fenômeno urbanístico-espacial e enquanto instituto jurídico.

O legislador estadual está adstrito a limites constitucionais e legais para instituir as regiões metropolitanas por meio de lei complementar. Como conteúdo mínimo, a lei deve prever (art. 5º, Lei nº 13.089/2015): os Municípios que integram a unidade territorial urbana (inc. I); os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana (inc. II); a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (inc. III); e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (inc. IV).

Quanto à estrutura de governança, entendemos que a lei também deverá trazer elementos mínimos acerca da estrutura institucional integradora, tendo em vista que a estrutura orgânica dotada de poderes específicos se mostra indispensável para a execução dos objetivos que são cometidos às regiões metropolitanas. Em especial, ressaltamos atribuições específicas para integrar as funções públicas, bem como dotá-la de poder normativo para o controle das atividades e serviços de interesse regional.

Não há incompatibilidade entre o caráter compulsório das regiões metropolitanas, pela leitura sistemática e teleológica da Constituição, sendo que a governança bem estruturada pode permitir maior eficácia no cumprimento das missões constitucionais dos Municípios. Na prática, a gestão metropolitana dependerá em grande medida da construção de consensos, razão pela qual a estrutura de governança deve ser bem construída.

O planejamento metropolitano, instrumentado juridicamente pelo plano de desenvolvimento urbano integrado, atrai a aplicação do Direito Urbanístico. Para que seja efetivo, deve contar com elementos de integração, notadamente a compatibilização de outros instrumentos de planejamento, tais como os planos plurianuais dos entes que integram a região metropolitana. A previsão legal de que o plano será elaborado pela Assembleia Legislativa pode gerar questionamentos, sendo recomendável buscar consensos no âmbito da estrutura de governança, de modo a evitar a desnaturação do plano na Assembleia ou eventual judicialização da matéria que impeça a executoriedade da ordenação metropolitana.

No Capítulo 3, investigamos os parâmetros normativos referentes à conformação da estrutura de governança e à organização administrativa para atendimento das questões metropolitanas. A partir da análise da Constituição, do acórdão da ADI 1.842/RJ e de outros julgados do STF sobre o tema, bem como da interpretação do Estatuto da Metrópole, concluímos que o regime jurídico caracterizado no Capítulo 2, a partir da autorização constitucional do §3º do art. 25, bem como das disposições do Estatuto da Metrópole, tem como consequência lógica a imperatividade da instrumentalização necessária à realização de suas finalidades, justificadoras de sua própria criação. Em outras palavras, a região metropolitana é caracterizada por uma organização administrativa que seja capaz de abarcar a estrutura de governança (art. 8º, Estatuto da Metrópole) e a estrutura integradora das FPICs, dotada de autonomia política, administrativa e financeira.

Além disso, das disposições constitucionais, do Estatuto da Metrópole e da jurisprudência do STF sobre a estrutura das regiões metropolitanas mapeamos os seguintes parâmetros normativos para a conformação da estrutura de governança e da organização administrativa: a governança deve ser interfederativa, ou seja, compartilhada entre Estado e Municípios; a representação da sociedade civil na estrutura de governança é obrigatória, em atendimento ao princípio da participação e da gestão democrática da cidade; cabe ao Estado a conformação básica da estrutura de governança, a partir das peculiaridades e das necessidades específicas da região metropolitana que se pretende instituir.

A estrutura, para deter autonomia política e financeira, deve ter personalidade jurídica própria. A personalização também é condição para o exercício das competências que consideramos essenciais para a efetiva integração das FPICs: competência para celebrar contratos, convênios e acordos de qualquer natureza, inclusive para contratar e ser o poder concedente, permitente ou autorizante dos serviços públicos de interesse comum; competência para exercer o poder de polícia; e competência normativa para controlar a gestão das FPICs.

A competência para contratar é indispensável para que a estrutura institucional criada no âmbito da região metropolitana possa realizar o principal objetivo para o qual foi criada, a integração das FPICs. Esta capacidade, aliás, decorre da sua personalidade jurídica, porém é mais seguro juridicamente que esta possibilidade esteja expressamente prevista na lei complementar estadual e demais normas que tratem da instituição.

Outra atribuição instrumental indispensável para a realização dos objetivos da criação da região metropolitana refere-se ao exercício do poder de polícia – ou atividade ordenadora – pela estrutura institucional responsável pela integração das funções públicas de interesse comum, inclusive visando à adequada gestão metropolitana a integração do exercício das

atividades urbanísticas. Tais atividades, contudo, devem se limitar aos interesses comuns, não podendo representar extensão aos assuntos locais correspondentes à atuação municipal.

A capacidade normativa mostra-se também essencial para a integração. Sem a capacidade de editar atos cogentes, que devam ser observados e obedecidos por todos os entes integrantes da entidade metropolitana, a gestão seguirá sendo rarefeita e desarticulada. A lei complementar estadual deve prever expressamente o poder normativo e regulamentar na perspectiva da integração do planejamento, da organização e da execução das funções públicas de interesse comum.

Quanto aos formatos jurídicos possíveis, foram analisados os modelos de órgão (decorrentes da desconcentração), bem como da autarquia, sociedade de economia mista e empresa pública (resultantes da descentralização administrativa).

Os órgãos públicos, por serem desprovidos de personalidade jurídica, não se apresentam como instrumentos adequados para a estrutura integradora. Contudo, a articulação de órgãos já em funcionamento nos entes que compõem a região metropolitana pode ser estimulada pela “entidade metropolitana” com o objetivo de atender a assuntos de interesse comum.

As autarquias apresentam como vantagens principais a autonomia administrativa, financeira e política, bem como a imunidade tributária, além de ser figura já conhecida pela Administração Pública para o exercício de funções especializadas. Sendo criada por lei, para que seja de fato interfederativa, será necessário que todos os Municípios editem leis autorizando a sua criação, a exemplo do que ocorre no caso da construção de consórcios públicos. Além de desnaturar o caráter compulsório das regiões metropolitanas, este modelo pode engessar as relações entre a entidade metropolitana e os parceiros privados, por estar integralmente sujeita ao regime público.

Os modelos empresariais podem ser utilizados para a integração de uma função pública específica, em atuação setorial, especificamente para prestação de serviços públicos (direta ou indiretamente), por deterem maior autonomia e flexibilidade em relação às autarquias. Uma sugestão é a instituição de empresa interfederativa, cujos acionistas sejam os Municípios e o Estado. Esse modelo dependerá de negociações e, para garantir maior segurança jurídica, de delegação expressa do exercício de competências dos entes para a estatal. Embora haja precedentes judiciais positivos, pode haver questionamento quanto ao exercício de poder de polícia por tais empresas. A utilização deste modelo impõe a existência de um espaço de governança central, desvinculado de forma direta das atividades de cunho empresarial.

Os consórcios públicos não se confundem com as regiões metropolitanas, sendo instrumentos de desenvolvimento urbano-integrado (art. 9º, VI, Lei nº 13.089/2015). Por terem

regime jurídico consolidado e por já serem utilizados para a integração de determinados serviços comuns em várias regiões metropolitanas do país, sua conjugação com a estrutura de governança metropolitana pode gerar bons resultados na gestão metropolitana. Por se tratar de forma de gestão que resulta da associação voluntária dos entes, dependerá da construção de consensos entre os entes para o efetivo funcionamento.

Não existe um modelo único de estrutura aplicável a todas as regiões metropolitanas (FARIAS & CORREIA, 2014; SPINK *et al*, 2009; COSTA & TSUKUMO, 2013), porém os parâmetros mínimos identificados devem estar presentes na estruturação de qualquer dos modelos jurídicos. A escolha pelo formato jurídico será feita, em princípio, com base no poder discricionário do Estado, devendo se basear na conveniência e oportunidade e levando em consideração as vantagens e desvantagens institucionais apresentadas para cada uma das figuras analisadas. Deve, em qualquer caso, ser embasada por estudos prévios, de viabilidade econômica e financeira, de condicionantes institucionais e de mapeamento das capacidades estatais já existentes, relativos às FPICs. O formato adequado deve considerar a complexidade e as peculiaridades das FPIC se o constante dinamismo da governança metropolitana.

Em qualquer caso, é imperioso que estrutura integradora esteja sujeita às deliberações da entidade metropolitana central, evitando-se a articulação e a fragmentação atualmente constatada.

Em face disso, concluímos que a lei complementar estadual deve prever, no mínimo, os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana e a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (art. 5º, II e III). O legislador estadual deverá equilibrar a previsão dos contornos gerais da estrutura de governança – ou de todo o sistema metropolitano –, incluindo o arranjo institucional básico, com competências e outros elementos instrumentais mínimos, sem esgotar a matéria e sem definir todas as diretrizes de atuação na perspectiva das FPICs, delegando o poder decisório à estrutura de governança.

Não há vedação legal para que todas as atividades – gestão e integração da execução das FPICs – estejam reunidas numa mesma estrutura jurídica, e o Estatuto da Metrópole até parece apontar para a criação de uma “super entidade metropolitana”, porém parece-nos inconveniente a existência de uma estrutura jurídica única e gigante que abarque as atribuições de governança e de deliberações de todas as funções públicas de interesse comum juntamente com as funções de execução e operação das políticas públicas e ações de interesse comum.

Estruturas administrativas mais especializadas tendem a ser mais eficientes (essa é a

própria lógica do princípio da especialidade) e assim podem se apresentar mais adequadas para o atendimento de políticas públicas tecnicamente complexas ou de setores muito específicos.

O retrato da gestão metropolitana no Brasil reflete a existência de iniciativas setoriais e desarticuladas entre si, sendo essa gestão marcada pela fragmentação institucional, com tendências de setorialização e isolamento entre cada setor/campo funcional (COSTA & TSUKUMO, 2013). Os relatórios de gestão metropolitana de todas as quinze regiões metropolitanas analisadas pelo IPEA neste estudo evidenciam a desarticulação setorial, isto é, em geral há uma articulação isolada exclusiva para cada uma das funções públicas de interesse comum¹⁸⁰ e a instância de governança não funciona como espaço de gestão central.

As diferenças dos setores correlatos a cada função pública de interesse comum, ou a cada campo funcional, gravam a gestão metropolitana de complexidade típicas de um ente governamental, porém sabemos que a Constituição não pretendeu a criação de novo ente. A conciliação entre a complexidade das atribuições dessa “superestrutura” metropolitana e os diferentes arranjos operacionais necessários pode ser a criação de um “sistema metropolitano”, em que diferentes estruturas setoriais convivam, configurando “subsistemas”, unidos sob as diretrizes de uma governança central – a entidade metropolitana. Em cada sistema poderia haver uma estrutura administrativa específica, ou poderiam ser aproveitadas as estruturas já existentes dos entes, para aqueles temas que são transversais a todos os outros (como meio ambiente, por exemplo).

Peter Spink et al (2009, p. 472) ressaltam a dificuldade do trabalho integrado e sugere a concentração da atenção em estratégias monotemáticas, criando agências para questões específicas e desenvolvendo mecanismos de governança de maneira similar.

Sugerimos, no caso, que o Estado, ao criar a região metropolitana, por meio da lei complementar estadual, foque na estruturação da governança interfederativa, garantindo-se que o espaço decisório seja de fato compartilhado, onde se possa definir a respeito da organização administrativa necessária à integração de determinada FPIC.

A construção de um “sistema metropolitano” com a conjugação de diferentes estruturas administrativas apresenta-se como o caminho mais adequado para a integração das funções públicas de interesse comum. A construção deste sistema é deveras complexa e dependerá sempre das peculiaridades, inclusive históricas, de cada região metropolitana, bem como das capacidades estatais já existentes.

¹⁸⁰ O IPEA aponta as cinco principais: transporte, saneamento (água, esgoto, drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo. No estudo, a função “resíduos sólidos” foi separada da função “saneamento” porque os arranjos da gestão normalmente os separam desta forma e se desenvolvem de forma destacada.

Neste trabalho, concluímos que a efetiva gestão metropolitana depende da articulação entre as diferentes estruturas de gestão atuantes em cada setor, e especialmente da delimitação precisa das especificidades de cada setor (diferenciando-se, por exemplo, aqueles setores que contam com tarifa e os que não contam, os que tendem a ser deficitários, etc.).

Buscou-se contribuir com a construção desse “sistema metropolitano” partir da identificação das possibilidades jurídicas para instituição de estruturas administrativas mais adequadas para a gestão da região metropolitana, à luz das finalidades constitucionais que justificam sua instituição e tendo em vista o regime jurídico das regiões metropolitanas, apontando características que possam se apresentar vantajosas ou desvantajosas no âmbito de um sistema plural de gestão metropolitana. O detalhamento desse sistema metropolitano certamente será objeto de pesquisa futura.

Importante ressaltar que, embora tenha a lei complementar estadual, com fundamento no art. 25, §3º, da Constituição, o condão de condicionar o exercício da competência dos entes federados, é recomendável que, visando à redução de riscos de judicialização e de questionamentos, haja delegação expressa dos Municípios acerca do exercício das competências necessárias à integração de cada FPIC, seja no âmbito da estrutura de governança, seja por meio de lei autorizativa da criação de uma estrutura administrativa específica. É fato que a mera edição da lei complementar estadual não será suficiente para resolver os gargalos de gestão verificados nas regiões metropolitanas, sendo necessário um esforço de articulação entre os entes, o que certamente demandará negociações prévias.

Entendemos que a estruturação da governança de forma equilibrada, com observância dos parâmetros aventados no Capítulo 3, permitindo a manifestação de todos os entes integrantes da região metropolitana, a despeito de ser suficiente do ponto de vista jurídico para justificar a integração da FPIC (com as delegações de competência que se fizerem necessárias), pode não ser suficiente do ponto de vista político. Somente o caso concreto poderá mostrar qual o caminho que permite maior consensualidade, segurança jurídica e estabilidade para o modelo jurídico de integração.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização: Pacto Federativo. **Cadernos Escola Nacional de Administração Pública – ENAP**, Brasília, n. 1, p. 16-33, 1993.

ALOCHIO, Luís Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, v. 5, n. 24, 2004. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50650>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

_____. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade – Medidas Cautelares E Moratórias Urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ALVES, Alaôr Caffé. O uso do solo metropolitano: disciplinamento e controle. Conflitos e competências. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; COLASUONNO, Miguel (Coords.). **Estudos sobre o amanhã: regiões metropolitanas**. São Paulo: Resenha Universitária, 1978. p.15-39.

_____. **Planejamento Metropolitano e autonomia municipal do direito brasileiro**. São Paulo: Baushatsky, 1981.

_____. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin (Org.) **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 13-55.

APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. **Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos**. Curitiba: Juruá, 2017.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. [online], v.18, n. 2, 2004, p.17-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>>. Acesso em 07 jul. 2017.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; COLASUONNO, Miguel (Coords.) **Estudos sobre o amanhã: regiões metropolitanas**. São Paulo: Resenha Universitária, 1978. p. 123-161.

_____. Instituição das Regiões Metropolitanas no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 79/80, 1967. p.121-129. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBM/RBM_n79_80%20jul_dez1967.pdf>. Acesso em 05 jul. 2017.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; MENDES, Raul Armando. Princípios para instituição de regiões metropolitanas. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 57, n. 68, p. 79-97, 1967. Disponível em: <<http://www.revistajustitia.com.br/links/edicao.php?ID=073>>. Acesso em: 01 mai. 2017.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó Mares. **Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana**. Relatório de pesquisa – Observatório das Metrôpoles: território, coesão e governança democrática. Rio de Janeiro: UFRJ/CNPq, 2009. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em 7 jul. 2017.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Coord.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 525-549.

BAINES, Christian; SOUZA, Emerson Goulart Caetano de; GIALDI, Odete Carmem; SCHURGELIES, Vinicius. **Fortalecimento das Relações Metropolitanas: o caso de São Paulo**. 2013. 90f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

BALBIM, Renato; BECKER, Maria Fernanda; COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel. Desafios Contemporâneos na gestão das Regiões Metropolitanas. In: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Volume 8 (Diálogos para o Desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2012. p. 113-143. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf>. Último acesso em 6 ago. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: RT, 1968.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, n. 11, p. 1-21, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em 08 set. 2017.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERCOVICI, Gilberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. O Artigo 23 da Constituição de 1988 e as Competências Comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 6, p. 49-65, 2008.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do direito**. São Paulo: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRUNO, Reinaldo Moreira. **Regiões metropolitanas**. Posição no Cenário Constitucional, Competência e Financiamento de suas Atividades no Estado Brasileiro. Curitiba: Juruá, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão associada de serviços públicos e regiões metropolitanas. In: WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme da Costa (Org.). **Direito Público**: Estudos em homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 551-559.

_____. Gestão Democrática da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 335-354.

_____. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 134-144, 1996.

CARVALHO, André Castro. **Direito da Infraestrutura**: Perspectiva Pública – São Paulo: QuartierLatin, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2017.

_____. Plano Diretor e Inconsciência Urbanística. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. (Orgs.). **Direito e Administração Pública**. Estudos em Homenagem a Maria Sylvia Zanella Di Pietro. São Paulo: Atlas, 2013. p. 596-612.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Civil**. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Curso de Direito Comercial**. Vol. 2: direito de empresa. 14. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara de Oliveira (Orgs.). **Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 2. Brasília: Ipea, 2014.

_____. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 4. No prelo.

COSTA, Marco Aurélio; PANTOJA, Igor; MARGUTI, Bárbara de Oliveira (Orgs.). **Relatos e Estudos de Caso da Gestão Metropolitana no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 3. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24032>. Última data de acesso em 01 ago. 2017

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1. Brasília: Ipea, 2013.

DALLARI, Adilson de Abreu. Subsídios para a criação imediata de entidades metropolitanas. **Revista de Direito Público**, São Paulo, 13, p. 309-311, 1970a.

_____. Uso do solo metropolitano. **Revista de Direito Público**, São Paulo, 14, p. 285-295, 1970b.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. **O futuro do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **O Município Brasileiro**. Serra Negra: 1959.

_____. **O que é Participação Política**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Parecer proferido sobre a Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, do Estado da Bahia**, na ADI 5155/BA, do Supremo Tribunal Federal. São Paulo, 17 de novembro de 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

_____. Poder de Polícia em Matéria Urbanística. In: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Temas de Direito Administrativo**. São Paulo: Ministério Público de São Paulo/Imprensa Oficial, 1999. p. 23-38.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado: contributo para o estudo da atividade de direito privado da administração pública**. 2. Reimpr. Coimbra: Almedina, 2009.

FARIAS, Talden; CORREIA, Arícia Fernandes. Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o leading case relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 51, p. 5-39, 2014.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A Gestão Metropolitana no Brasil em perspectiva comparada: os casos das regiões metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte. **Cadernos Adenauer: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**, Rio de Janeiro, ano XII, n. 4, p. 219-234, 2011.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**. Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006.

_____. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, 2004.

_____. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental - FDU**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, 2003. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bidLogin.aspx?ReturnUrl=%2fPDI0006.aspx%3fpdiCntd%3d11042&pdicntd=11042>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

_____. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, jul./ago. 2007. Disponível em:

<<http://www.bidforum.com.br/bidLogin.aspx?ReturnUrl=%2fbid%2fPDI0006.aspx%3fpdiCntd%3d46851&pdicntd=46851>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo de Direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Público**, São Paulo, 37/38, p. 19-24, 1976.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Do Processo Legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIRKOWSKI, Olga L. C. Metrôpoles e Regiões metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro; DE FRANÇA, Karla Christina Batista. (Eds.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 21-51.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GARCIA, Fernando Couto. Financiamento nas Regiões Metropolitanas. In: **Memória da Oficina Nacional “Adequação dos Arranjos de Governança Metropolitana ao Estatuto da Metrôpole e Subsídios à Elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)”**, 16-17 mai. 2016. Brasília: Ipea, 2016. p. 8.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

_____. **Autonomia municipal em regiões metropolitanas: as questões administrativa e política**. Anais do XXIII International Congress of the Latin American Studies Association - LASA2001. Washington, D.C. 2001. p. 1-20. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/GuimaraesGouveaRonaldo.pdf>>. Acesso em 08 dez. 2016

GRAU, Eros. **Direito Urbano**. Regiões metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

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

GRINOVER, Ada Pelegrini; PIMENTEL, Darci Fernandes. Regiões Administrativas intra-estaduais. Proposta de administração descentralizada intergovernamental (Estados e Municípios). *Revista de Direito Público*, 41-42/239, 1977. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Orgs.). **Doutrinas Essenciais – Direito Administrativo**. Vol. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 1189-1206.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 273, 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5050>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

HAMILTON, Alexander; JAY, Jonh; MADISON, James. **O Federalista**. Trad. Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. Comentários aos arts. 25 a 27 da Lei nº 10.257/2001. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coords.). **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, Comentários**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 187-200.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 12, n. 46, p. 33-42, 1975.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>. Acesso em 12 mai. 2017.

_____. **Censo demográfico 1940-2010**. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007 no Anuário Estatístico do Brasil – 1981, vol. 42.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/>>. Último acesso em 01 set. 2017.

_____. **Regiões de Influência das Cidades – REGIC**: 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Último acesso em 09 set. 2017.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **I Atlas da Vulnerabilidade Social e Regiões Metropolitanas Brasileiras**. 2016. Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>>. Último acesso em 12 out. 2017.

IPEA – Instituto de Planejamento Econômico e Social. **A Institucionalização de Regiões Metropolitanas**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral/IPEA, 1969. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7860>>. Último acesso em 12 set. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KLINK, JeroenJohannes. Novas Governanças para as áreas metropolitanas: O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 415-433, 2009.

KRELL, Andreas J. **Leis de normas gerais, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em termos de reforma federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 61-69.

LIBÓRIO, Daniela Campos. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

_____. Urbanismo e Meio ambiente. In: DALLARI, Adilson de Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). **Tratado de Direito Administrativo**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 674-692.

LIMA, Fabrício Muriana. **Algumas condições de possibilidade de participação na revisão do Plano Diretor Paulistano (2013-2014)**. 2017. 103 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Mudança Social e Participação Política) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

LOPES, Alberto. Gestão metropolitana no Brasil: da Coerção Simétrica ao Voluntarismo sem Modelo, em busca de responsabilidade política com resultados. In SILVA, Caria Antonia, FREIRE, Désirée Guichard, OLIVEIRA, Floriano José Godinho (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A/Faperj, 2006. p. 137-155.

MACHADO, Alberto Vellozo *et al.* O fetiche metropolitano: colocando as ideias em ordem com o Estatuto da Metrópole. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 3, n. 5, p. 27-41, 2016. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/O_fetiche_metropolitano.pdf>. Acesso em 02 ago. 2017.

MACHADO, Alberto Vellozo; SERRANO JÚNIOR, Odoné; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. A ADI 1.842/RJ e a Lei 13.089/2015: novos paradigmas para as Regiões Metropolitanas brasileiras? **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná**, Curitiba, ano 2, n. 2, p. 408-424, 2015. Disponível em: <http://www2.mppr.mp.br/imprensa/revista_mppr_2.pdf>. Acesso em 05 mai. 2017.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2009.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação na gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Coords.). **Consórcios públicos: instrumentos do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 405-476.

MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil - um paradoxo de desafios e oportunidades**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2011.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Fundamentos e Conceituação das PPP**. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). **Estudos sobre a Lei das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 13-29.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; COLASUONNO, Miguel. **Estudos sobre o amanhã: regiões metropolitanas**. São Paulo: Resenha Universitária, 1978.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELO, Marcus André. Municipalismo, Nation-building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 23, p. 83-100, 1993. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_23/rbcs23_07.htm>. Acesso em abr. 2017.

MENCIO, Mariana. Consórcios públicos e regiões metropolitanas. In: NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano *et al* (Coords.). **Enciclopédia Jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/61/edicao-1/consorcios-publicos-e-regiao-metropolitana> Acesso em 18/10/2017>. Acesso em 02 out. 2017.

_____. **O Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas**. 2013. 469 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. Regiões metropolitanas e saneamento público. In: MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (Coords.). **Direito Público em Evolução**: Estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 685-698.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Contrato Administrativo**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-120, 2000. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334>>. Acesso em: 09 set. 2017.

_____. Região metropolitana, estado e autonomia municipal: a governança interfederativa em questão. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 53, p. 127-136, 2016.

MONEBHURRUN, Nitish. **Metodologia Jurídica**. Técnicas para argumentar em textos jurídicos. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. **Cours de droit administratif**. 11. ed. Paris: Montchrestien, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Poder Concedente para o abastecimento de água. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.1, p. 23-33, 1999.

MOREIRA, Felipe Lélis. Constitucionalidade da regulação do uso do solo metropolitano à luz da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 16, n. 58, p. 13-25, 2015.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27-43.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **Tratado de Direito Administrativo: administração pública e servidores públicos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em 12 ago. 2017.

MOURA, Rosa; LIBARDI, Diócles; BARIÓN, Maria Isabel. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 111, p. 129-143, 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/64>>. Acesso em 23 set. 2017.

NEGREIROS, Rovena. Gestão metropolitana: um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 100, p. 81-92, 2001. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/revista_PR/100/rovena.pdf>. Acesso em 25 abr. 2017.

NOHARA, Irene Patrícia. Consensualidade e gestão democrática do interesse público no Direito Administrativo contemporâneo. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, 2013.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana**. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PEREZ, Marcos Augusto. **Administração pública democrática: institutos de participação popular na Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PINTO, Henrique Motta. A autarquização das empresas estatais na jurisprudência do STF: um obstáculo para as reformas na Administração Pública. **Cadernos gestão pública e cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 57, 15-233, 2010.

PINTO, Vitor Carvalho. Cidades conurbadas e a Constituição: modelos institucionais para as regiões metropolitanas. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 34, p. 193-208, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11193>>. Acesso em 04 mai. 2017.

_____. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 4. ed. 2014.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. A estrutura da administração pública indireta e o relacionamento do Estado com a companhia controlada. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bidLogin.aspx?ReturnUrl=%2fbid%2fPDI0006.aspx%3fpdiCn%3d64264&pdiCntd=64264>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PIRES, Maria Coeli Simões. **A Institucionalização das Regiões Metropolitanas e no Novo Modelo de Federalismo Brasileiro.** Belo Horizonte: Editora da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1986.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Volume 7 (Diálogos para o desenvolvimento). Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_dialogosdesenvol07.pdf>. Acesso em 12 ago. 2017.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Urbanização e planejamento no Brasil, 1960-1983. **Cadernos de Pesquisa do LAP (USP)**, São Paulo, Caderno 11, 1996.

RHODES, Roderick Arthur William. The New Governance: Governing Without Government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios.** 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/ZYpmGB>>. Acesso em: 01 ago. 2017.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; MOURA, Rosa, DELGADO, Paulo, SILVA, Érica Tavares da (Coords.). **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização.** Relatório de pesquisa – Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, 2012. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Último acesso em 12 ago. 2017.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. A autonomia municipal como princípio constitucional. In: CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **V Revista Jurídica da Confederação Nacional de Municípios.** Brasília: CNM, 2017. p. 70-85.

_____. Julgamento do STF sobre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: uma derrota dos municípios. In: CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **II Revista Jurídica da Confederação Nacional de Municípios.** Brasília: CNM, 2013. p. 88-94.

RIBEIRO, Wladimir Antônio; COSTA, Silvano Silvério. Dos porões à luz do dia. Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento no Brasil. In: HELLER, Léo. CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Rio de Janeiro: Fiocruz; Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 467-501.

RODRIGUES, Juciano Martins. **Unidades Territoriais Urbanas no Brasil: Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas** em 2015. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/images/abook_file/relatorio_unidadesurbanas2015.pdf>. Último acesso em 10 out. 2017.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da descentralização. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 111-124.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma do Estado, Organizações Sociais e Accountability: o caso paulista. In: **Anais do XXVII EnANPAD**, Atibaia-SP, 2003. Disponível em: <<https://goo.gl/64DDQi>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

SANTOS, Marcela de Oliveira; RIBEIRO, Wladimir António. A intermunicipalidade e as regiões metropolitanas no Direito Brasileiro. In: CNM – Confederação Nacional dos Municípios. **III Revista Jurídica da Confederação Nacional de Municípios**. Brasília: CNM, 2015. p. 244-265.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SERRANO, Paulo Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

_____. Regiões Metropolitanas. In: DALLARI, Adilson de Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coords.). **Tratado de Direito Administrativo**. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 600-642.

SILVA, Almiro do Couto e. Região Metropolitana: Fundação criada por Estado e Municípios. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ano VII, n. 28, p. 42-51, 1974.

SILVA, Caria Antonia, FREIRE, Désirée Guichard, OLIVEIRA, Floriano José Godinho (Orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A/Faperj, 2006.

SILVA, Hendrick Pinheiro da. Planejamento e controle: uma reflexão sobre ética. **Revista Contas Abertas – Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, v. 3, n. 3, p. 23-27, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Celina. *Constitutional Engineering in Brasil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin's Press, 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

SPINK, Peter K.; TEIXEIRA, Marco A. C.; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5943/4296>>. Acesso em 02 ago. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Ordenador**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). **Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 44-60.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: Serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 202, p. 1-10, 1995. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46612>> Acesso em: 31 jul. 2017.

_____. Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual (parecer). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 213, p. 323-328, 1998.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea; dimensão participativa**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2009.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. Malheiros: São Paulo, 2008.