



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

O INTERESSE LOCAL EM FACE DAS REGIÕES METROPOLITANAS.

Aderruan Rodrigues Tavares

Assessor de Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Bacharel em Direito pelo UDF. Pós-Graduando em Direito Constitucional pelo IDP. Membro da Comissão de Bacharéis, Estagiários e Estudantes da OAB/DF. Membro do Conselho Administrativo Editorial da Revista Direito Público e Membro do Conselho Editorial da Revista Caderno Virtual. Integrante dos Grupos de Pesquisa do IDP: Democracia, Direitos Fundamentais e Cidadania, sob a coordenação de Júlia Ximenes, e Jurisdição Constitucional e Direitos Fundamentais, sob a coordenação de Paulo Gustavo Gonet Branco.

INTRODUÇÃO

Questão muito tormentosa, ao nosso sentir, para o federalismo brasileiro reside na delimitação da competência dos entes federativos que compõe o Estado brasileiro.

Embora, as competências da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios encontrem delineamentos na Constituição Federal de 1988, esta não foi capaz (e nem teria instrumento para isso) de prever todas as situações a que se iria deparar o intérprete da norma da constituição na definição de competência seja administrativa, seja legislativa de alguns dos entes da federação. Nesse viés, poderão ocorrer questionamentos diante de caso prático em que dois entes federativos se julgam competentes, ou mesmo incompetentes, para administrar ou legislar acerca de alguma matéria, serviço público, etc. Maior problema é revelado quando se está presente uma região administrativa, criada nos termos do §3º do art. 25 da Carta de Outubro.

Nesse sentido, o presente trabalho tem o escopo de aprimorar o estudo sobre a delimitação de competências administrativas e legislativas quando uma região metropolitana está envolvida em contexto administrativo ou legislativo. Assaz interessante é quando as possíveis competências “metropolitanas” vão de encontro com os interesses do município, detentor de diversas competências definidas constitucionalmente. Assim, Uma leitura



apressada do §3º do art. 25 e dos incs. do art. 30 da Constituição Federal de 1988), pode nos levar a um denominador incomum e errôneo da situação fática eventualmente posta.

Tenta-se, pois, com o trabalho, despretensiosamente, perquirir quais são as possíveis competências administrativas e legislativas das regiões metropolitanas.

Com isso, são breves as palavras iniciais sobre um assunto que, ao que nos parece, não tem despertado maior interesse no bojo da doutrina constitucionalista pátria, salvo raríssimas exceções, a quem nos socorremos.

2 DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Primeiramente, cabe discorrer sobre a formação das regiões metropolitanas¹, microrregiões² e aglomerados urbanos³. Todos esses conjuntos “constituem agrupamento de Municípios limítrofes, tendo por finalidade básica a resolução de problemas em comum”, sendo, pois, uma espécie de “convênio por agrupamento de Municípios”.

ANDRÉ RAMOS TAVARES, ainda, aponta para a possibilidade de serem encarados como “entes federativos”. Para HELY LOPES MEIRELLES, as regiões metropolitanas não podem ser encaradas como “entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios”, mas tão

¹ Região Metropolitana: “sempre haverá um Município mais importante, chamado de cidade-pólo, em torno do qual se reunirão os demais Municípios. Isso só ocorrerá nessa espécie de aglomeração. Entre tais Municípios observa-se-á um continuidade urbana, sendo densamente povoado, de contínua construção.” (TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 992)

² Microrregião: “Na microrregião existem Municípios limítrofes relativamente semelhantes, sem que nenhum predomine, que seja mais importante. É a lei complementar que vai estabelecer uma cidade-sede, que poderá ser, em princípio, qualquer daqueles Municípios.” (TAVARES, André Ramo, op. cit. p. 992)

³ “Nos aglomerados urbanos os Municípios também se equivalem, existe uma continuidade urbana e área também é densamente povoada. Essa modalidade acaba reunindo características das duas anteriores. Não existirá, contudo, nem cidade-pólo, nem cidade-sede” (TAVARES, André Ramo, op. cit. p. 992)



somente “uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa”.⁴

Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵ entende que a criação desses aglomerados municipais “decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre”. Assim, essa previsão constitucional subsiste na otimização das políticas públicas para a resolução de diversos problemas estruturais que assolam a realidade urbana brasileira, tais como, abastecimento de água, sistema público de saúde, ensino e segurança, tratamento de esgotos, sistema coletivo de transportes, etc.

Nesse sentido, tomando esses problemas estruturais como ponto de partida, resta o seguinte questionamento: a quem caberá a organização (e tentativa de solução) desses problemas, por meio do Poder Legislativo, quando houver a institucionalização de uma região metropolitana⁶ nos termos do §3º do art. 25 da Constituição Federal? Ou seja, se a competência legislativa e administrativa será do estado instituidor da região metropolitana, ou se caberá aos municípios integrantes da região metropolitana⁷.

Segundo Alaôr Caffé Alves, o desembaraço da contenta está na visualização do interesse posto do problema a ser enfrentado, se local ou se comum a todos os municípios da região metropolitana. Lembra também que a criação de regiões metropolitanas não tem o condão de criar um novo ente legislativo, até por que não seria possível de acordo com o ordenamento constitucional vigente, mas somente a possibilidade de criação de uma

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006. p. 83

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: 35ª ed, 2009.

⁶ “A Região Metropolitana, como área de serviços unificados, é conhecida e adotada em vários países para solução de problemas urbanos e interurbanos das grandes cidades, como Paris, Los Angeles, São Francisco, Toronto, Londres e Nova Dhéli. Resume-se na delimitação da zona de influência da Metrópole e na 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 pleno atendimento das populações interessadas.” (MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit. pp. 82-83)

⁷ N.A. Sempre que se referir à região metropolitana, o mesmo caberá, no que couber, à microrregião e ao aglomerado urbano.



entidade administrativa regional para gerir os interesses dos municípios participantes da região metropolitana.⁸

Destarte, o Estado-membro que cria a região metropolitana não poderá, sob pena de inconstitucionalidade, legislar para essa região sem a participação direta dos municípios. Nesse sentido, Alaôr Caffé Alves se expressa:

o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de interesse local.⁹

Nesse diapasão, para Alaôr Caffé Alves, enfrentando a difícil diferenciação do interesse regional (comum)¹⁰ e o interesse local¹¹, afirma não

⁸ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: Revista de Direito Ambiental. Ano 6 – n.º 21 – Janeiro-Março 2001. pp. 57- 82. p. 62

⁹ ALVES, Alaôr Caffé. op. cit. pp. 62-63

¹⁰ Na visão peculiar de LUIS ROBERTO BARROSO, “se há serviços que, em determinadas circunstâncias, configuram predominante interesse local, devendo ser prestados pelos Municípios, existem também outros, ou outras circunstâncias, que se relacionam com o interesse comum de um conjunto de Municípios, de uma região mais ampla do que um Município isolado, os quais são afetados aos Estados” BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ, n. 13, abr-maio, 2002.

¹¹ Para HELY LOPES MEIRELLES, “o interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privado da localidade; não é interesse dos munípes” e completa “se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que fez praça a Constituição.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. São Paulo Malheiros. 1994, p. 98-99 *apud* ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. In: **Interesse Público**. 2004. n° 24. pp. 187- 204. p. 196



existir exclusivamente o interesse local, nem o interesse regional, e sim convergência dos interesses, refutando, pois, a ideia de que o interesse regional advém dos interesses municipais. A diferenciação, para um mínimo de organização administrativa e legislativa, deverá ser feita em caso, ou em cada tipo de serviço público:

os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente, são de interesse local, inscritos na competência do município. Entretanto, esses mesmos serviços são inequivocamente de interesse comum numa região metropolitana como a de São Paulo, por exemplo, devendo ser de competência regional e não do município isolado. O mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso. Cemitério, outro exemplo, é tradicionalmente assunto de interesse local, mas será de interesse regional, ao menos em parte, se houver comprometimento do lençol freático que alimenta os corpos d'água de uma determinada região ou bacia hidrográfica.¹²

Tais exemplos são necessários para elucidar que se fora instituída uma região metropolitana é que os problemas são comuns e não se tem como solucioná-los se não houver a participação conjunta e coordenada por algum "líder" dos municípios envolvidos. Pensar diferente é assinar a inutilidade do texto constitucional que prevê a criação desse tipo de ente federativo, pois mesmo com sua criação, os municípios poderiam fazer o que bem entender, sem observar o interesse regional, o que poderia trazer sérios prejuízos para a população desses municípios. Perceba-se o quão difícil e prejudicial, se cada município da mesma região metropolitana instituir um valor diferente da tarifa para o transporte público, por exemplo. Estaria, certamente, configurada uma balbúrdia administrativo-legistiva.

3 AUTONOMIA MUNICIPAL

¹² ALVES, Alaôr Caffé. op. cit. p. 68



A criação de regiões metropolitanas interfere em certo ponto na chamada autonomia municipal, que é exercida por meio do art. 30, I da Constituição Federal.

O art. 34, inc. VII, “c”, inclusive, até prevê a possibilidade de a União intervir no Estado-membro que não esteja respeitando a autonomia municipal, que, em suma, nas palavras de Hely Lopez Meirelles, é caracterizada por:

- a) poder de auto-organização (elaboração de lei orgânica própria);
- b) poder de autogoverno, pela eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores;
- c) poder normativo próprio, ou de autolegislação, mediante elaboração de leis municipais na área de sua competência exclusiva e suplementar;
- d) poder de auto-administração: administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem com legislar sobre os tributos e aplicar as suas rendas.¹³

Os municípios são certamente os entes da Federação mais próximo da população. Em virtude dessa proximidade política, a Constituição Federal de 1988 buscou preservar os interesses dos municípios em face dos interesses dos Estados-membros e dos da União. Assim, a autonomia municipal ganha relevante guarida constitucional, quando estão em jogo os seus interesses em face dos demais entes, incluindo-se nestes, por óbvio, as regiões metropolitanas instituídas.

Diante disso, poderia se questionar se a autonomia municipal teria “perdido” forças com a criação das regiões metropolitanas. A resposta só pode ser uma: necessariamente não!

Tendo em vista que esses aglomerados urbanos não detêm personalidade legislativa, mas tão somente administrativa, assim, os

¹³ MEIRELLES, Hely Lopes. op cit. p. 93.



municípios são a única fonte de existência útil das regiões metropolitanas. Nesse sentido, são os Municípios que empresta às regiões metropolitanas parcela de autonomia administrativa, mesmo que a criação desses aglomerados de municípios seja feita pela Assembleia Legislativa do Estado-membro.

À baila do tema autonomia municipal e da atuação das regiões metropolitanas, Hely Lopes Meirelles anota que:

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual 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 suas finalidades.¹⁴

Embora pareça que a autonomia constitucional municipal e o interesse regional são mutuamente excludente, quando se lê friamente a Constituição, tal entendimento não pode prosperar. O que acontece na verdade é a mitigação da autonomia legislativa e administrativa do município em face do interesse comum, o que não leva à exclusão, apenas a um limite e a condicionamentos determinados pela Lei Complementar estadual que instituir a região metropolitana, que deverão ser observados pelos municípios integrantes, desde que não firam os interesses municipais. Nesse sentido, Luiz Henrique Antunes Alochio aduz que:

obviamente a verificação de uma função pública de interesse comum inicia o processo de transposição de competências dos Municípios envolvidos para o Estado. Nada obstante, a gestão

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit. p. 83



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

de competências proto-residuais (de interesse comum) através de um Região Metropolitana não significa, necessariamente, a exclusão das competências municipais, que apenas se alteram, para que sejam exercitáveis, em certos casos, de forma suplementar ou complementar.¹⁵

No sentido de se tentar definir o interesse preponderante, o que acabará resultando na competência e na iniciativa legislativa, Alaôr Caffé Alves ressalta que:

os critérios para identificação e positivação jurídica de funções públicas de interesse comum a vários entes governamentais, com atuação numa determinada circunscrição regional, são múltiplos e orientam hermeneuticamente a compor a jurisdição metropolitana. Há dois modos de encarar o problema: a) o do ponto de vista da jurisdição metropolitana a priori, sobre determinadas funções públicas listadas e descritas dogmaticamente na lei complementar que instituir a região ; ou b) o da seleção ad hoc, conforme o exame das características intrínsecas e contextuais pelas quais determinada função pública passa a ser de interesse comum, objetivando, com a aplicação dos critérios disponíveis, identificar-se a organização governamental de âmbito adequado para assumi-lo.¹⁶

Todavia o próprio autor não acredita que as duas medidas são passíveis de resolver o difícil problema da definição da preponderância do interesse (se local ou comum) afeto ao serviço público a ser analisado.

4 A QUESTÃO POSTA NA JURISPRUDÊNCIA DO STF

Aliás, o tema aqui suscitado foi alvo de análise jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal já foi instado a se posicionar quanto ao assunto. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LIMÍTROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA.

¹⁵ ALOCHIO. Luiz Henrique Antunes. op. cit. p. 203

¹⁶ ALVES, Alaôr Caffé. op. cit. p. 80



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3o, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência. 3. Lei Complementar. Existência de limites territoriais. Observância dos requisitos constitucionais. Inocorrência de vício formal ou material. 4. Violação ao artigo 63, I, da Constituição Federal. Inclusão de município no âmbito da região metropolitana instituída. Aumento de despesa em projeto de iniciativa do Poder Executivo. Inexistência. A alocação de recursos financeiros específicos no orçamento estadual e municipal é destinada à organização, planejamento e gestão da região metropolitana, no âmbito da qual está inserido o município limítrofe. 5. Despesa fixa vinculada à região metropolitana. Ausência de ônus maior para o Estado na realização de obras e serviços. Obrigatoriedade de prévia autorização orçamentária específica. Observância. Ação julgada improcedente. (ADI 2809, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2003, DJ 30-04-2004 PP-00028 EMENT VOL-02149-05 PP-00829)

Nesse julgado, o relator do caso, o Ministro Maurício Corrêa, entende que a titularidade dos serviços públicos afetos à região metropolitana não é titularidade única quer do estado quer dos municípios envolvidos, “não se aplicando ao caso o fundamento de que somente o Governador é que pode iniciar o processo legislativo relacionado com as regiões administrativas”. No caso, a discussão se ateve em relação se a inclusão de um município na região metropolitana por iniciativa do Parlamento estadual aumentaria os gastos do orçamento público, o que deslocaria a iniciativa legislativa para o Governador do estado. Todavia, o pleno, por maioria, vencido tão somente o Ministro Marco Aurélio, decidiu que é constitucional a inclusão de um município, que, *per si*,



não aumentar a despesa, e que tal questão deveria ser encarada no âmbito do controle de constitucionalidade estadual.

O Supremo também se debruçou sobre importante ponto que envolve as regiões metropolitanas. Por meio das ADI's 1842, 568 e 796, o Supremo considerou inconstitucional, por afronta ao §3º do art. 25 da Constituição, qualquer outro requisito para que um município fizesse parte de região metropolitana, além do constitucionalmente previsto, qual seja, lei complementar estadual determinando as municípios integrantes da região metropolitana. Abaixo uma ementa, à guisa de exemplificação.

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

Por tudo, pode-se afirmar que a competência legislativa para o tratamento dos serviços públicos pertinentes aos municípios será de acordo com a definição do interesse, ou seja, se comum ou se local.

Assim, caso um serviço público seja de interesse preponderantemente local subsistirá a competência do município, nos termos do art. 30, inc. V da CF. Caso contrário, restará definida a competência para movimento o processo legislativo o estado que institui a região metropolitana.

CONCLUSÃO

As regiões metropolitanas, ao que parece, têm sido um importante instrumento de facilitador e propulsor da resolução de alguns problemas estruturais que os municípios, separadamente, não conseguiriam resolver. A



Caderno Virtual Nº 24, v. 1 - jul-dez/2011

conjugação de esforços para isso tem uma conotação unicamente administrativa, não sendo as regiões metropolitanas detentoras de capacidade legislativa.

Nesse diapasão, a competência para legislar sobre as matérias afetas a esses municípios terá que fixada a cada caso. Assim, caso a matéria seja exclusivamente de interesse de apenas um município integrante da região metropolitana, e que a regulação dessa matéria não traga consequências estranhas a outros municípios (o que de difícil visualização), claramente, a competência será desse município. No entanto, caso a matéria envolva mais de um município dessa região, a competência será necessariamente do Estado. Todavia, para que este Estado possa exercer sua competência terá que levar em consideração os interesses dos municípios envolvidos, não podendo estes, sob pena de inconstitucionalidade, serem rechaçados do processo legislativo estadual tendentes a regular matéria que é também de seu interesse.

Assim, é importante a definição de quem detém o interesse primário na matéria posta: se um único município ou se o conjunto de municípios (região metropolitana). Isso servirá para uma definição, embora precária, a quem competirá a regulação da matéria e da execução desta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em regiões metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. In: **Interesse Público**. 2004. nº 24. pp. 187- 204. p. 196

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6 – n.º 21 – Janeiro-Março 2001. pp. 57- 82



Caderno Virtual N° 24, v. 1 - jul-dez/2011

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios. In: **Revista Diálogo Jurídico**. Salvador: CAJ, n. 13, abr-maio, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: 35ª ed, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.