DOUTRINA

INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

EURICO DE ANDRADE AZEVEDO*

1. A Federação Brasileira. 2. A linguagem constitucional. 3. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. 4. Os serviços de interesse metropolitano. 5. A administração metropolitana. 6. Os conselhos da região metropolitana. 7. A execução dos serviços comuns. 8 Os recursos financeiros e a participação da União.

1. *A Federação Brasileira*

Federação é a forma de Estado em que a unidade do todo, soberano, se concilia com a multiplicidade de unidades territoriais dotadas de autonomia.

O Brasil é uma República Federativa, constituída pela União indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios (Constituição do Brasil, art. 1º). O dispositivo não faz referência ao município como parte integrante da Federação, mas é indiscutível que o município brasileiro compõe a Federação, como entidade de terceiro grau, titular de uma autonomia própria, que lhe é outorgada diretamente pela Constituição.

A forma federativa de Estado surge, em regra, nos países de grande extensão territorial, em decorrência da necessidade de se atender às exigências das populações espalhadas por todo o território nacional: o município atende às necessidades locais da população, o estado às necessidades regionais e a União às necessidades da Nação como um todo. Por isso, o território do país é dividido em estados e do destes em municípios, cada qual com sua autonomia própria.

* Procurador da Justiça e professor da Universidade de São Paulo.

Na divisão de competência, a Constituição do Brasil adotou o sistema chamado de poderes enumerados. Quer dizer: discrimina os poderes que cabem à União, relaciona os poderes do município e deixa todos os demais aos Estados. Eis o que dispõe o art. 13 § 1º: "Aos estados são conferidos todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhe sejam vedados por esta Constituição."

De acordo com o art. 15 da Constituição, a autonomia política do município é assegurada pela eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores; a autonomia financeira pela arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de suas rendas; e a autonomia administrativa pela organização dos serviços públicos locais, em tudo que respeite ao seu peculiar interesse.

O esquema sempre funcionou razoavelmente bem, ainda que a escassez de recursos financeiros da maioria dos municípios os tornassem dependentes em grande parte dos estados e da própria União. Institucionalmente, contudo, sempre mantiveram a sua autonomia.

Ocorre, agora, *que o fenômeno da urbanização está começando a forçar a modificação desse quadro institucional.* Realmente, o crescimento das cidades, expandindo-se além dos limites territoriais do município e unindo-se a outros núcleos urbanos administrativamente autônomos, fez aparecer o problema das áreas metropolitanas.

Segundo os urbanistas, as áreas metropolitanas apresentam problemas próprios e específicos, que não se confundem com a soma dos problemas dos municípios que as integram nem se identificam com os problemas dos estados ou da União.

Assim, existindo *necessidades metropolitanas,* devem ser atendidas por um *governo metropolitano,* que seja dotado de autonomia — à semelhança dos municípios — a fim de que possa atender com eficiência os assuntos do seu peculiar interesse.

É preciso enfrentar a questão: se a área metropolitana ultrapassa territorialmente o município; se os seus problemas não se confundem com os de natureza local, nem se identificam com os de natureza estadual e nacional, um novo nível de governo deve ser previsto, com autonomia para resolver os assuntos de peculiar interesse metropolitano.

Todavia, a Constituição vigente manteve o mesmo sistema federativo: União, estados e municípios. Dispôs apenas que a "União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua

vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica".

2. *A linguagem constitucional*

Segundo alguns estudiosos, a principal dificuldade da institucionalização das regiões metropolitanas está precisamente na ambigüidade e na imprecisão do texto constitucional.[1]

Antes de 1967, nenhuma das Constituições do Brasil se preocupara em inserir qualquer dispositivo relacionado com as áreas metropolitanas. Foi a Constituição promulgada naquele ano que previu, em seu Título II — Da Ordem Econômica e Social — a possibilidade de instituição de regiões metropolitanas, nos seguintes termos:

"Art. 157
§ 10 — A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum."

Esse dispositivo decorreu de Emenda apresentada ao projeto do Governo, com a seguinte justificação: "As regiões metropolitanas constituem, hoje em dia, uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por *regiões metropolitanas* entendem-se aqueles municípios que gravitam em torno da cidade grande, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades e, por isso mesmo, *devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma* mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis porque a Emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões

[1] Mello, Diogo Lordello de. Regiões metropolitanas na Constituição Brasileira. in *Planejamento metropolitano*. Publicação do SERFHAU, 1972. v. 1, p. 203.

metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões. Nações civilizadas já adotaram essa técnica administrativa, com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Delhi."[2]

Como se vê, o constituinte reconhece a necessidade de que os serviços de interesse comum devam ser planejados e executados por uma *administração unificada e autônoma,* mas não teve a coragem de criar desde logo essa administração, preferindo deixar o texto nebuloso e em capítulo inadequado, pois o problema não é de ordem econômica e social, mas sim de organização política.

Atento a este aspecto, o Prof. Hely Lopes Meirelles apresentara, ao então Ministro da Justiça Milton Campos, projeto alusivo à reforma da Constituição no âmbito municipal, contemplando preceito mais completo: "A União ou o estado poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que integrem a mesma comunidade socioeconômica, cujas obras e serviços de interesse regional serão planificados e realizados em conjunto, por uma administração unificada, de caráter intermunicipal. As regiões metropolitanas deverão receber subvenção federal e estadual que lhes permita a realização das obras e serviços essenciais à comunidade, na forma que a lei estabelecer."

Não obstante as críticas que então se fizeram ao texto relativo às regiões metropolitanas na Constituição de 1967, os autores da Emenda Constitucional de 1969 não cuidaram nem de deslocar o dispositivo para o Título próprio, referente à organização nacional, nem de aprimorar a sua inteligência, no sentido de facilitar a institucionalização daquelas áreas. Houve apenas uma modificação redacional para pior, substituindo-se a expressão "serviços de interesse comum" por "serviços comuns", contribuindo ainda mais para a ambigüidade do texto, cuja atual redação é a seguinte:

"Art. 164 A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica."

A primeira crítica que se faz é à expressão "regiões metropolitanas", pois, segundo os planejadores urbanos, a terminologia correta seria "áreas metropolitanas". Região compreende um círculo territorial maior, profunda-

[2] *Anais da Constituição de 1967.* Brasília, Publicação do Senado Federal, 1970. v. 6, t. 2, p. 913-4.

mente influenciada pela "metrópole", mas que não chega a constituir uma unidade que exija governo próprio para enfrentar seus problemas específicos. Diante do texto constitucional, contudo, utilizaremos a locução "regiões metropolitanas".

Em segundo lugar, as regiões metropolitanas existem ou não existem na realidade. Elas não são "estabelecidas" pela União; constituem um fenômeno decorrente do crescimento extraordinário das cidades nas últimas décadas. O que se depreende, portanto, é que a União estabelece não a "região metropolitana", mas *a possibilidade de um governo específico para a região metropolitana*. Mas como poderá a União estabelecer um governo próprio para as regiões metropolitanas, se a nossa organização nacional só prevê três níveis de governo: União, estados e municípios? Como poderá a União instituir uma administração unificada para uma mesma área onde atuam, setorialmente, aqueles três níveis de governo e, horizontalmente, inúmeros municípios?

Eis aí a grande dificuldade que o texto constitucional não resolveu.

Por último, o preceito não deu nenhum parâmetro para a conceituação dos "serviços comuns". Quais devem ser considerados os "serviços comuns" a serem executados pelo governo metropolitano? Seriam apenas os *serviços comuns a todos os municípios da região?* Parece que não. Daí porque era preferível a expressão "serviços de interesse comum". Serviço de interesse comum seria o serviço de interesse da região metropolitana como tal considerada, podendo dar nascimento ao conceito de *peculiar interesse metropolitano*. Assim como a Constituição outorgou ao município tudo o que diga respeito ao seu peculiar interesse — ou seja, interesse predominantemente local — poderia conceder ao governo da metrópole tudo o que fosse do seu peculiar interesse, ou seja, do interesse predominantemente metropolitano.

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.

A Lei Complementar referida no art. 164 da Constituição deveria, portanto, enfocar esses três aspectos, para possibilitar a institucionalização desejada.

3. *A Lei Complementar Nº 14, de 8 de junho de 1973*

A partir da Constituição de 1967, muito se discutiu a propósito da Lei Complementar que deveria estabelecer as regiões metropolitanas, a começar pela

indagação se bastaria uma lei geral, de caráter apenas normativo — que fixasse os requisitos mínimos para o reconhecimento das áreas metropolitanas, ou se seria indispensável uma lei específica para cada região. O legislador federal acabou optando por uma solução intermédia: a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu oito "regiões metropolitanas", definiu os serviços considerados de interesse comum e impôs a criação, por lei estadual, de dois conselhos, fixando o número e a forma de nomeação de seus membros.

As deficiências do dispositivo constitucional (art. 164), apontadas no item anterior, teriam que forçosamente refletir-se no texto da Lei Complementar.

Não sabemos se a solução encontrada foi a melhor. A grande disparidade do número de municípios, e estágio de desenvolvimento existente entre as várias "regiões" criadas, desaconselha um *modelo administrativo único* para todas elas, como a existência de um Conselho Deliberativo, composto de cinco membros, e de um Conselho Consultivo, composto de um representante de cada município integrante da região. Como ficará, por exemplo, o Conselho Consultivo da Região de Belém, que só possui dois municípios?

Mas examinemos detalhadamente o texto da Lei Complementar. *Em primeiro lugar, a definição geográfica das oito regiões metropolitanas*:

São Paulo, com 37 municípios;
Belo Horizonte, com 14 municípios;
Porto Alegre, com 14 municípios;
Recife, com nove municípios;
Salvador, com oito municípios;
Curitiba, com 14 municípios;
Belém, com dois municípios; e
Fortaleza, com cinco municípios.

Ao que parece, a definição urbanística do território abrangido pelas várias "regiões" não apresentou dificuldades, uma vez que, em todas elas, já havia estudos a respeito. A lei, entretanto, foi bastante *rígida,* não permitindo a inclusão de qualquer outro município na região, ou a eventual exclusão de um deles, por lei ordinária. Qualquer providência nesse sentido só pode ser efetivada por *outra lei complementar.*

A definição do território da região, por conseguinte, é rígida, não podendo ser alterada a não ser por nova lei complementar, diferentemente do que ocorre com a definição dos serviços de interesse metropolitano, cujo texto permitiu a inclusão de outros por lei federal ordinária.

Mas ainda com relação à definição do território, a Lei Complementar nº 14 estatuiu desde logo que o salário mínimo vigente em todos os municípios da região será o mesmo estabelecido para a capital do respectivo estado. Isto porque todas as regiões criadas têm como centro polarizador a capital do estado, e ao mesmo tempo está a indicar que, a despeito das disparidades existentes dentro da própria região, ela deve ser tratada como área homogênea, uma vez que os municípios pertencem ou se presume pertencerem à mesma comunidade socioeconômica.

4. *Os serviços de interesse metropolitano*

O art. 5º da Lei Complementar *define* os *serviços comuns de interesse metropolitano*:

planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
uso de solo metropolitano;
transportes e sistema viário;
produção e distribuição de gás combustível canalizado;
aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e
outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

A primeira observação a ser feita, portanto, é que esta definição poderá ser ampliada por lei ordinária, isto é, ontros serviços poderão ser incluídos na competência do Conselho Deliberativo da Região.

(Formalmente, a distinção entre lei complementar e lei ordinária diz respeito ao *quorum* para a sua aprovação: a primeira exige maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional — art. 50 da Constituição — a segunda é aprovada por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado — art. 31 da Constituição.)

Poderia um novo serviço ser considerado de interesse metropolitano com relação apenas a uma determinada região? Não vemos maior obstáculo, uma vez que essas áreas devem ser tratadas com diferença, por terem características diversas.

Do ponto de vista técnico, parece que a definição dos serviços comuns de interesse metropolitano não foi das mais felizes. Por exemplo, no item referente ao saneamento básico, a lei incluiu notadamente o abastecimento de água, rede de esgotos e limpeza pública. Não cuidou de distinguir as fases de prestação desses serviços. Ora, segundo estudos técnicos, a produção e a adução de água deveriam caber à autoridade metropolitana, mas a distribuição poderia continuar com o governo municipal; igualmente, com relação aos esgotos, os coletores-tronco e o destino final caberiam à entidade metropolitana, a rede coletora local ao município; e o serviço de limpeza pública seria de competência do município.[3]

Por outro lado, de acordo com esse mesmo estudo, outros assuntos deveriam ser incluídos no âmbito de competência do governo metropolitano, como o controle de inundações, o abastecimento de gêneros, etc.

Um aspecto positivo, porém, no campo da definição dos assuntos de interesse metropolitano, foi a inclusão do *uso do solo metropolitano*. Realmente, seria impossível o planejamento integrado da região sem a competência regulamentadora do uso do solo. A grande dificuldade consistirá em saber qual a matéria que poderá ser objeto dessa regulamentação, ou seja, até que ponto a competência metropolitana absorverá a competência municipal no que concerne aos loteamentos, ao zoneamento, às densidades de ocupação, etc.[4]

5. *A administração metropolitana*

Como a Constituição não autorizou a criação de um governo metropolitano, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, a Lei Complementar só pode traçar algumas diretrizes para a implantação de um sistema administrativo para a área, sistema este a ser implantado pelo estado. Talvez a Lei pudesse avançar mais, deixando alguns aspectos mais claros e possibilitando uma atuação mais eficiente por parte dos estados. No momento, o art. 2º se limitou a prescrever:

"Art. 2º Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

[3] *Organização administrativa das áreas metropolitanas.* Rio de Janeiro, SERFHAU, 1971.

[4] Dallari, Adilson Abreu. O uso do solo metropolitano. *Revista de Direito Público,* v. 14, p. 285.

§ 1º O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.

§ 2º O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo."

Como se vê, a Lei Complementar atribuiu ao estado a organização do sistema administrativo metropolitano. Sem dúvida nenhuma, a solução foi acertada e refletiu a tendência com que o assunto já vinha sendo tratado nas várias regiões metropolitanas brasileiras. De acordo com o relatório do Grupo de Trabalho constituído no Curso de Planejamento Metropolitano promovido pelo SERFHAU-OEA, em julho de 1972, em São Paulo — para exame dos "Aspectos Institucionais" — com exceção de Porto Alegre e Belém, em todas as outras áreas metropolitanas o processo de planejamento foi conduzido a nível estadual "com a anuência formal ou sob discreto consentimento dos municípios envolvidos". No caso de Porto Alegre, a provocação para a busca de soluções dos problemas metropolitanos nasceu de um movimento uníssono dentre os 14 municípios integrantes da área, dos quais o município-capital coordenou as pretensões coletivas. No caso de Belém, o processo foi iniciado pelo município da capital que, após convênio com o SERFHAU, fundou uma sociedade de economia mista, sem que os outros dois municípios da área tivessem qualquer participação.[5] (Note-se que a Lei Complementar só incluiu, na região metropolitana de Belém, o município de Ananindeua, além do da capital).

Do ponto de vista jurídico, a solução foi a mais adequada. Na divisão de competência feita pela Constituição do Brasil entre as três entidades estatais componentes do nosso sistema federal, o estado tem *poderes residuais,* isto é, aquilo que não for da competência da União — assuntos de interesse nacional — e o que não for da competência dos municípios — assuntos de interesse local — competirá aos estados.

[5] *Planejamento Metropolitano.* Publicação do SERFHAU, 1973, v. 2, p. 131/2.

Ora, se os assuntos de interesse de uma determinada região metropolitana deixaram de ser de interesse predominante dos municípios e ainda não se configuraram como de interesse nacional, devem ser providos pelo estado — ao menos enquanto não for possível a criação de um governo metropolitano.

Muito se especulou, antes da Lei Complementar, sobre quais as fórmulas possíveis para a organização de uma administração metropolitana. Sugeriram-se as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, etc.

Pois bem, a Lei preferiu não estabelecer nenhum tipo definido de entidade administrativa. Dispôs apenas que em cada região metropolitana deverá haver um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, fixando a sua composição e discriminando a sua competência.

6. *Os conselhos da região metropolitana*

O Conselho Deliberativo será composto de cinco membros, todos nomeados pelo governador: três de sua livre escolha; um dentre os indicados em lista tríplice pelo prefeito da capital; e o outro mediante a indicação dos demais municípios da região.

A Lei não esclarece de que forma se fará esta indicação e nem se o governador poderá recusar o nome indicado. As leis estaduais que criarem os conselhos deverão deixar bem claro este aspecto a fim de evitar dificuldades futuras. Parece-nos dispensável a manifestação das câmaras municipais sobre o nome indicado pelo município, podendo o prefeito fazê-lo livremente, à semelhança do que ocorre com a capital. Por outro lado, o nome indicado deverá reunir o voto da maioria absoluta dos prefeitos da região, excluída a capital, uma vez que ele deve representar, no Conselho, aqueles municípios. De sua parte, o governador só poderá rejeitar o nome indicado à nomeação, se não preencher os requisitos exigidos por Lei: reconhecida capacidade técnica ou administrativa.

Na Região de Belém a situação é peculiar, pois o Município de Ananindeua ficará em posição privilegiada ao da capital. O prefeito deste terá que indicar o seu representante em lista tríplice, mas aquele poderá fazê-lo livremente. Este é um dos perigos de se estabelecer um modelo único para regiões diferentes.

O Conselho Consultivo será constituído por um representante de cada município integrante da região, sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Como o seu próprio nome indica, este Conselho será um órgão de consultas, destinado a opinar sobre questões de interesse da região, quando solicitado pelo Conselho Deliberativo, ou a surgerir a este a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Por essa razão, o membro do Conselho Consultivo não precisa ser técnico, podendo a indicação ser feita livremente pelos prefeitos, ou eles mesmos participarem do Conselho como representantes de seus municípios.

Também aqui o sistema será inviável na Região de Belém, pois o Conselho Consultivo só terá dois membros, enquanto o Deliberativo terá cinco.

O Conselho Deliberativo é o órgão-chave do sistema delineado pela Lei Complementar: embora não tenha funções executivas, a ele competirá a elaboração do plano de desenvolvimento da região e coordenar a sua execução, ou, em outras palavras, a conduzir o processo de planejamento a ser implantado.

Realmente, assim dispõe o art. 3º da Lei:

"Art. 3º Compete ao Conselho Deliberativo:

I — Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II — Coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns.

Parágrafo único A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos."

Como se vê, o Conselho Deliberativo terá por funções principais: planejar, programar e coordenar a execução, em tudo o que diga respeito aos assuntos do peculiar interesse metropolitano, quer dizer, em tudo aquilo em que o interesse metropolitano preponderar sobre os interesses locais (dos municípios) e mesmo sobre os interesses regionais mais amplos (do estado).

Nem o Conselho Deliberativo, nem o Conselho Consultivo e nem ambos em conjunto constituem uma pessoa jurídica. São órgãos dotados de certa autonomia, com competência própria, outorgada pela Lei Complementar

federal, mas que devem estar vinculados ao sistema administrativo estadual, mesmo porque devem ser criados por lei do estado. Neste particular, a norma federal deu ampla liberdade ao legislador estadual para dispor como melh entender.

7. *A execução dos serviços comuns*

A *execução dos serviços de interesse metropolitano* deve ser outorgada a *entidade estadual* (de qualquer tipo, pois a lei não faz nenhuma referência específica); a *empresa de âmbito metropolitano;* ou através de qualquer *outro processo* que venha a ser estabelecido mediante convênio.

Quem outorgará a execução dos serviços comuns? Só pode ser o estado, por ato do governador, pois o Conselho Deliberativo, não constituindo pessoa jurídica, não terá capacidade para tanto. Só o estado terá a titularidade do serviço para transferi-lo a outra entidade que, por isso mesmo, será do próprio estado, de âmbito metropolitano, ou de algum município, já com atuação na região, caso em que será necessário convênio.

Ainda sobre este aspecto, a Lei Complementar só se refere à *concessão,* como forma de transferência da execução dos serviços comuns, mas é evidente que as figuras da *permissão* e da *autorização* também poderão ser utilizadas como formas tradicionais de prestação de serviço público.

Finalmente, o art. 6º do diploma federal estabelece:

"Art. 6º Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único. É facultado ao Poder Executivo Federal incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea *a,* da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana."

A Lei Complementar, aqui, estabelece um mecanismo de pressão indireta sobre os municípios, para forçá-los a participar da execução do planejamento e dos serviços comuns da região metropolitana.

Como se sabe que os municípios, para a maioria de suas obras, necessitam de financiamentos da União ou do estado (ou de suas instituições financeiras), e mesmo de empréstimos internos ou externos, dependentes de garantias das

entidades superiores, a norma federal determinou que tais benefícios serão concedidos preferencialmente àqueles que estivessem integrados — não no planejamento — mas na *execução* do planejamento e na *execução* dos serviços comuns.

De igual modo, o Governo Federal poderá condicionar o recebimento das quotas do Fundo de Participação dos Municípios à elaboração — pelos municípios da região — de programas de aplicação vinculados ao planejamento metropolitano e à prestação dos serviços comuns.

Aliás, uma primeira medida nesse sentido já foi tomada pelo Governo da União, ao expedir o Decreto nº 72.800, de 14 de setembro de 1973:

"Art. 1º A destinação de recursos dos fundos federais de apoio a infra-estrutura urbana nas diferentes regiões, bem como a realização de financiamentos ou prestação de garantias nas instituições financeiras federais, com o mesmo objetivo, a projetos relativos aos serviços comuns das Regiões Metropolitanas estabelecidas na forma legal, ficam condicionadas à compatibilidade de tais projetos com o Plano Integrado de Desenvolvimento da respectiva Região Metropolitana.

Art. 2º O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério do Interior estabelecerão com os órgãos e entidades federais competentes o mecanismo operativo para observância do disposto neste Decreto, podendo ainda, até que seja instalado o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana e aprovado o respectivo Plano Integrado de Desenvolvimento, elaborar esquema especial de trabalho em consonância com a diretriz de planejamento integrado da Região Metropolitana."

Todas essas disposições levantam *o problema da participação obrigatória dos municípios* nos planos e programas de desenvolvimento da Região, bem como na execução dos serviços comuns.

Como já tivemos ocasião de examinar, os municípios têm competência para os assuntos do seu peculiar interesse, isto é, assuntos de natureza local, em que o interesse das municipalidades prepondere sobre o interesse do estado e da União. A *preponderância* do interesse, portanto, é a chave para determinar a competência da entidade estatal sobre um determinado assunto. Conseqüentemente, todo e qualquer assunto que, na região metropolitana, deixe de ser de interesse predominante de um município para ser da região, passa a ser da competência do órgão estadual incumbido de provê-lo.

Por conseguinte, a criação da região metropolitana não importa na diminuição da autonomia municipal do ponto de vista formal: tudo quanto for do peculiar interesse do município, isto é, do seu interesse predominante, continua no âmbito de sua competência. Mas é evidente que, quanto ao seu conteúdo, muitos assuntos que antes eram da competência do município, passarão para a competência da autoridade metropolitana, a ser exercida pelo estado, embora com a participação dos próprios municípios.

Assim, desde que um município seja integrado na região metropolitana — e essa integração não é facultativa, pois depende única e exclusivamente da Lei Complementar Federal — ele perde a competência em todos os assuntos considerados de interesse metropolitano.

A dificuldade está na íntima ligação dos assuntos metropolitanos com os assuntos de interesse local e, neste particular, é indispensável a colaboração dos municípios, que não pode ser obtida senão por meios indiretos. Daí a razão daqueles preceitos, que têm por objetivo estimular as municipalidades a participar da execução dos planos e programas metropolitanos na prestação dos serviços comuns.

Aliás, os municípios só terão interesse nessa participação, pois, assumindo o estado — por meio do sistema metropolitano de administração — a programação e a execução dos serviços comuns, tal circunstância acarretará a liberação de recursos para outros serviços de natureza tipicamente local.

8. *Os recursos financeiros e a participação da União.*

Duas observações, ainda, devem ser feitas à Lei Complementar nº 14, referentes a duas omissões consideradas graves.

A primeira diz respeito à *ausência de qualquer dispositivo relacionado com os recursos financeiros* da região metropolitana. Desde o primeiro anteprojeto elaborado pelo Ministério da Justiça e publicado para receber sugestões (*Diário Oficial* da União de 12.9.67), que se fazia consignar no texto da Lei Complementar preceito alusivo à receita da entidade metropolitana, na qual seriam incluídas as dotações da União, do estado e dos municípios da região, obrigatoriamente consignadas, em cada exercício financeiro, nas respectivas propostas orçamentárias.

Pois bem, a Lei em vigor nada dispõe sobre o assunto, a não ser para determinar que as despesas de manutenção dos Conselhos Deliberativo e Consultivo devem correr por conta exclusiva do Estado (art. 2º, § 3º).

O legislador federal talvez tenha sido levado a essa posição para evitar qualquer argüição de inconstitucionalidade, tratando-se, como se trata, de matéria nova, que o dispositivo constitucional não deixou suficientemente esclarecida.

A Lei Complementar também se omite com relação à atuação dos órgãos federais na área metropolitana. Ou seja, não há qualquer mandamento no sentido de que os órgãos setoriais e regionais da União devam se ajustar ao planejamento metropolitano, quando em atuação na área. E esta determinação poderia ser tranqüilamente feita, partindo de uma lei federal para a administração federal. A lei estadual é que não poderá impor essa obrigação.

Aliás, pela Lei Complementar nº 14, o Governo da União deixou claro que não deseja imiscuir-se na administração das regiões metropolitanas. Limitou-se a estabelecer as regiões, sem reservar sua participação em qualquer dos Conselhos a serem criados. Da mesma forma, não prescreveu qualquer colaboração financeira de sua parte. Ao que parece, sua intervenção far-se-á, sempre de forma indireta, por meio de financiamentos, garantia de empréstimos, fixação de diretrizes para a aplicação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios e outras medidas similares. Toda a responsabilidade pela iniciativa do processo cabe aos oito estados onde foram criadas as regiões.

Talvez também por este aspecto a Lei Complementar não estabeleceu a região metropolitana da Grande-Rio, por envolver a participação de dois estados, o que obrigaria a União a assumir a responsabilidade pela organização do sistema.

O Instituto de Organização Racional do Trabalho do Rio de Janeiro — IDORT - RJ — como seus congêneres de outros Estados, propõe-se a realizar e proporcionar a seus associados e demais interessados:

Intercâmbio internacional	Revista
Forum de estudos	Biblioteca
Treitamento	Prêmio de organização e administração
Assistência técnica	Congressos

Sede: Praia de Botafogo, 186, Rio de Janeiro, RJ