

que independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

4. Não há diferença básica entre os dois textos, sendo a modificação apenas redacional e referindo-se a Constituição de 1967 aos serviços de interesse comum, enquanto a Emenda Constitucional dá como finalidade das regiões metropolitanas a realização de serviços comuns.

5. O texto constitucional sobre o assunto decorreu da Emenda n.º 848 apresentada ao projeto de Constituição de 1967, pelo Senador EURICO REZENDE (1), 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 grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, 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 situação 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 por que a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões 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”.

(1) *Anais da Constituição de 1967*, publicação do Senado Federal, 6.º volume, tomo II, Brasília, 1970, pág. 913/914.

## AS ÁREAS METROPOLITANAS

ARNOLDO WALD

Professor na Faculdade de Direito da Universidade  
do Estado da Guanabara  
Procurador do Estado

### I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA

1. Embora possam ser historicamente vinculadas à figura de colaboração intermunicipal prevista na Carta de 1937 (art. 29), as regiões metropolitanas surgiram com a Constituição de 1967, representando um novo instrumento de correção da rigidez originária do sistema federalista e um meio de racionalização dos grandes centros urbanos.

2. O artigo 157 § 10 da Constituição de 1967 esclarece a respeito que:

“§ 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 a realização de serviços de interesse comum”.

3. Com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17-10-1969, a matéria passou a merecer um artigo próprio — o artigo 164 — com a seguinte redação:

“Art. 164 — A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios

A emenda foi aprovada e transformou-se, sem qualquer alteração, no artigo 157 § 10 da Constituição de 1967.

6. PAULO SARASATE (2) informa que a Emenda do Senador EURICO REZENDE teria decorrido de estudo do Ministério do Planejamento, no qual se salientaria a necessidade de uma planificação integral e integrada nas três áreas administrativas: União, Estados e Municípios. O referido autor transcreve as seguintes conclusões do Ministério do Planejamento:

“Essas regiões serão formadas pelo conjunto de Municípios que gravitam em torno de uma grande cidade e têm interesses e problemas comuns. Diante dessa realidade urbanística, há necessidade da unificação de serviços públicos para melhor atendimento da região. Tais serviços deixam de ser municipais para serem intermunicipais (de uma área unificada). Quanto aos serviços de caráter estritamente local, continuarão com os respectivos Municípios, mas os de natureza metropolitana seriam realizados e administrados em conjunto por um órgão superior. Essa nova técnica de administração vem sendo adotada em vários países, nas suas áreas metropolitanas, como, por exemplo, na área metropolitana de Toronto, Londres, Paris, Nova Delhi e outras. Tais medidas já se tornam indispensáveis para as áreas metropolitanas de São Paulo (Grande São Paulo e ABC), Santos e os Municípios litorâneos, Recife, Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte e outras.

Não se compreende como a nova Constituição possa desconhecer essas realidades urbanísticas e administrativas, tanto mais quando temos um Ministério de Planejamento, um Banco Nacional de Habitação e um Serviço Federal de Habitação e Urbanismo trabalhando em planejamento regional e municipal, sem nenhuma base constitucional que permita atuar nos Estados e Municípios. Para legitimar a necessária intervenção destes órgãos na área regional e local é preciso que a Constituição Federal lhes conceda competência e lhes forneça os instrumentos urbanísticos adequados ao seu trabalho de coordenação e planificação territorial. Essa planificação

deverá ser integral e integrada nas três áreas administrativas: União, Estados e Municípios. Mas a União não poderá editar normas de planejamento estadual e municipal, nem atuar nestas áreas, sem que a Constituição o permita. E este é o momento oportuno para que se incluam os dispositivos permissivos dessa atuação coordenadora e planificadora no texto constitucional” (2).

7. EURICO DE ANDRADE AZEVEDO esclarece, por sua vez (3), que a origem de norma constitucional se encontraria num estudo do Professor HELY LOPES MEIRELLES que defendia a criação de regiões metropolitanas, tanto pela União Federal, como pelos Estados. Afirma o Procurador e Professor de São Paulo, examinando as origens do art. 157, § 10 da Constituição de 1967, que:

“Em face da necessidade da criação de regiões metropolitanas, a nova Constituição brasileira dispôs, em seu 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 sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”.

Este dispositivo adveio de projeto apresentado pelo Prof. HELY LOPES MEIRELLES ao então Min. da Justiça Milton Campos, para a reforma da Constituição no âmbito municipal. Naquele projeto o preceito era mais completo: “A União ou o Estado poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que integrem a mesma comunidade sócio-econômico, cujas obras e serviços de interesse regional serão planejados e realizados em conjunto, por uma administração unificada, de caráter intermunicipal. As regiões metropolitanas deverão receber subvenção federal e estadual que lhes per-

(2) Ap. PAULO SARASATE, *A Constituição do Brasil ao alcance de todos*, Rio, Freitas Bastos, 1967, pág. 513.

mita a realização das obras e serviços essenciais à comunidade, na forma que a lei estabelecer.”

## II. INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

8. Todos os comentadores do texto constitucional reconhecem que as regiões metropolitanas devem ser criadas por lei complementar, pois *é explícita e inequívoca a determinação da norma fundamental quando vincula a faculdade atribuída à União (de estabelecer regiões metropolitanas) à utilização de instrumento próprio (mediante lei complementar) para uma finalidade específica (realização de serviços comuns), definindo, ainda, a Constituição, os municípios suscetíveis de serem abrangidos na nova entidade (municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica).*

9. Exigida a lei complementar para a criação das regiões metropolitanas, não cabe, *a contrario sensu*, a sua instituição nem por lei ordinária, nem por decreto-lei, pois, desde a Constituição de 1967, a lei complementar constitui categoria própria na hierarquia das normas (arts. 49, II e 53 da Constituição de 1967 e 46, II e 50 da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969).

10. O texto constitucional também não admite que se faça uma lei complementar, tão-somente, para estabelecer os princípios gerais das regiões metropolitanas, operando-se, posteriormente, a sua criação por lei ordinária, decreto-lei ou simples decreto do Poder Executivo, pois *a determinação é no sentido de vincular a criação da região à aprovação, pelo Congresso Nacional, de lei complementar.*

11. Neste sentido é a lição de PONTES DE MIRANDA (4) que se pronuncia nos seguintes termos:

“O art. 157, § 10, fala de estabelecimento, em lei complementar, de *regiões metropolitanas*, que têm de ser constituídas por Municípios e integrativas de comunidade

(3) EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, *Instituição de regiões metropolitanas no Brasil*, In *Revista de Direito Público*, n.º 2, outubro-dezembro de 1967, pág. 193/194.

(4) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1968, vol. VI, pág. 90.

sócio-econômica, com a finalidade de serviços de interesse comum. Os pressupostos são os seguintes: tratar-se de Municípios; terem os Municípios os fatores que perfeçam a comunidade sócio-econômica, ou que necessitem tê-los; haver o interesse comum na realização dos serviços; *a metropolização ser determinada em lei complementar* (cf. arts. 49, I e 53).

12. Não diverge dessa orientação o Professor OSCAR DIAS CORRÊA (5) quando afirma:

“Desde logo se verifica que só a União, e MEDIANTE LEI COMPLEMENTAR, poderá estabelecer áreas metropolitanas”.

O antigo congressista lembra que, nos casos em que a Constituição exige expressamente a lei complementar, a obediência ao *quorum especial* é de sua substância, enumerando, em seguida, o caso das regiões metropolitanas como matéria necessariamente sujeita à legislação complementar (obra citada, págs. 112 e 114).

13. Definindo a criação das regiões metropolitanas como “uma das disposições constitucionais mais controvertidas e desde logo das mais problemáticas”, o Professor GERALDO ATALIBA procura, em monografia que dedicou às leis complementares (6), definir os princípios gerais que deverá conter o diploma específico sobre as novas entidades de caráter regional a que se refere o texto da Constituição. Pondera o professor paulista que:

“A autorização constitucional prevista no art. 164 é excepcional. A lei complementar que cria as regiões metropolitanas não pode derogar o princípio federal e a competência estadual nele implícita, cujo conteúdo é expresso no texto magno, nem infringir a autonomia municipal que permanece intocada.

O que esta entidade (região metropolitana) — a ser eventualmente dotada de personalidade jurídica (pú-

(5) OSCAR DIAS CORRÊA, *Constituição de 1967, Contribuição Crítica*, Rio, Forense, 1969, pág. 98.

(6) GERALDO ATALIBA, *Lei complementar na Constituição*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1971, pág. 93/94.

blica), com mera capacidade administrativa, o que importa dizer: autarquia — terá por objeto, será somente “a realização de serviços *comuns*”. Os serviços tipicamente estaduais e os tipicamente municipais não podem ser por elas (regiões) desempenhados, dado que estão inteiramente inseridos na esfera própria da autonomia de cada qual.

A definição do que sejam serviços de interesse *communis* é sumamente delicada. Esta disposição constitucional, tal como redigida, engendra terrível perplexidade. É evidente que nela não se contém qualquer cláusula derogatória da autonomia de Estados e Municípios. Como conciliar a autoridade do Congresso, ao editar esta lei complementar, com estas autonomias?

Os elementos constitutivos da região (entidade personalizada ou não, conforme o dispuser a lei) são os Municípios. Se não precisam ser consultados para serem incluídos na região, deverão entretanto aderir voluntariamente à definição dos serviços, que sendo seus próprios, ficarão a cargo da “região”.

A lei complementar pode criar discricionariamente as regiões. Não pode violentar, porém, a autonomia municipal, retirando compulsoriamente serviços que lhe sejam peculiares. *A entidade “constituída” pelas pessoas jurídicas dos Municípios terá as atribuições que estes concordarem em lhe atribuir, salvo quando não se tratar de serviço privativo deles.*

Seus recursos não podem ser compulsoriamente retirados dos Municípios. Não há outorga constitucional para tanto.

Ou a União lhe atribui recursos seus, ou os municípios voluntariamente destinarão a importância que desejarem.

Não importa que o *intentio legislatoris* tenha sido outra. A lei deve ser interpretada de acordo com critérios dogmáticos, sistematicamente. Cada norma constitucional deve ser interpretada em harmonia com o sistema constitucional.

Se o pensamento dos idealizadores desta redação foi um, a verdade é que tal como resultou redigido todo o sistema, tal como estruturado o regime saído das mãos do constituinte, nada autoriza a entender de maneira diversa.

Cumprе sublinhar que os Municípios têm direito subjetivo à sua autonomia e às suas competências. Os Estados também. Podem portanto impugnar judicialmente a lei complementar detrimetosa de suas prerrogativas constitucionais. Por isso PONTES DE MIRANDA salienta que “pode haver o controle judicial da lei, quer quanto à sua elaboração, quer quanto ao seu conteúdo (satisfação dos pressupostos)” — (V. *Comentários*, cit., 1967, tomo VI, pág. 90).

Esta lei complementar também não poderá compelir Estados a abrir mão quer de suas competências, quer de recursos financeiros.

Para não destituir de qualquer significado prático o alcance do mandamento constitucional, esta lei deverá criar incentivos à adesão voluntária dos interessados ao convênio que for previsto para regular o funcionamento da “região”.

14. A longa transcrição do texto de GERALDO ATALIBA, que acabamos de fazer, se justifica, pois coloca em foco a exata posição das regiões metropolitanas, explicitando que *não constituem uma nova entidade colocada na hierarquia constitucional* (União, Estado, Município) *e que não podem avocar as funções e os recursos constitucionalmente atribuídos aos Estados e aos municípios, cabendo-lhes uma função nova, de natureza convencional, com a finalidade de coordenar, planejar e, eventualmente, executar o que os municípios considerarem como sendo de interesse comum e justificando a criação de serviços comuns.*

Os dois pontos básicos do problema consistem pois:

a) no respeito à competência própria do Estado e do Município, que não deverá ser afetada pela criação da região metropolitana;

b) no caráter consensual ou dialogado da fixação das atribuições da região que deverá emanar do acordo entre os municípios para definir quais os serviços comuns e o modo pelo qual devem ser realizados.

15. Essas idéias são, aliás, abonadas por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO (7) ao definir os objetivos e finalidades das áreas metropolitanas nos seguintes termos:

“Finalmente, a criação da região metropolitana objetiva a *realização de serviços de interesse comum*. Não se trata, pois, de uma nova entidade, com território desmembrado do Estado e autonomia política; não se trata de um governo intermediário entre o Estado e o município, mas sim do estabelecimento de uma área, para a realização de serviços comuns, debaixo de uma autoridade administrativa única.

Claro está que, ao falar na *realização* de serviços de interesse comum, a Constituição implicitamente admite a planificação unificada de tais serviços, pois não é possível executar sem primeiro planejar, maiormente quando se trata de serviços de interesse comum a mais de uma unidade autônoma. *Aliás, a primeira tarefa do órgão metropolitano será a de planejar os serviços regionais, executando-os somente em caráter supletivo, na medida das deficiências locais, como veremos adiante.*”

16. No mesmo sentido se manifesta ADILSON DE ABREU DALARI (8), em estudo que fez sobre o uso do solo metropolitano, no qual parte da seguinte premissa:

“Fica imediatamente excluída a possibilidade da criação de uma entidade política intermediária entre o Estado e o Município. Sem dúvida, jamais poderia uma lei complementar derrogar o que está afirmando na Lei Magna não só como norma mas como princípio, isto é, a

(7) *Revista de Direito Público*, n.º 2, pág. 194/195.

(8) *Revista de Direito Público*, n.º 14, pág. 286.

existência na federação brasileira de três esferas de governo: o federal, o estadual e o municipal”.

17. Trata-se de superar os obstáculos e a rigidez do “federalismo ortodoxo” para renová-lo de acordo com as dimensões atuais do Estado contemporâneo e dinamizá-lo, sem abandonar os princípios constitucionais que definem as respectivas competências da União, do Estado e do Município. Daí a grande dificuldade que o assunto oferece para o legislador e para o estudioso do direito em geral. Como bem salienta OSCAR DIAS CORRÊA (9):

“As restrições que envolve ao poder municipal, as formas de controle, de um lado, e de integração, de outro, não são fáceis de fixar. Principalmente em país como o nosso, com as autonomias municipais exacerbadas e os interesses políticos excitados.

Já começa, por isso mesmo, a suscitar controvérsia. É, porém, menos matéria de ordem econômica do que de ordem administrativa”.

18. A doutrina é unanime em reconhecer que as novas funções atribuídas ao Estado, em virtude do extraordinário desenvolvimento econômico e tecnológico dos últimos anos, impuseram uma revisão dos princípios aplicáveis no tocante à separação dos poderes. Já no início do século, BIGNE DE VILLENEUVE reconhecia, em monografia, “o fim da teoria da separação dos poderes” e a transformação ocorrida implicou em criar um novo equilíbrio entre os vários poderes dentro de cada unidade política e entre a Federação e os Estados no regime federalista. Do mesmo modo que as condições do momento exigiram a preponderância do Executivo, mais aparelhado para a tomada de decisões rápidas em todos os setores, do que o legislativo e o judiciário, justificou-se a transformação das relações entre a Federação e os Estados Membros, avocando aquela as funções econômicas básicas para assegurar o progresso do país.

19. Assim, enquanto nas relações entre os vários poderes, a separação foi substituída pela colaboração e pelo equilíbrio, no campo federativo consagrou-se o *federalismo cooperativo* em vez do

(9) OSCAR DIAS CORRÊA, obra citada, pág. 99.

dualismo que outrora prevalecia. Examinando essa nova concepção, o professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, (10) em recente monografia, salientou que:

*“O cerne desta é exatamente o reconhecimento de um papel de coordenação e de cooperação em favor da União, que não pode, é certo, invadir as competências estaduais mas que tem o direito e até o dever de orientar o seu exercício, levando em conta o interesse nacional. O triunfo desta concepção foi em grande parte preparado pelo intervencionismo econômico exercido pelo Poder central. De fato, este, por importar em manipulação do valor da moeda, do crédito especialmente, veio dar à União a possibilidade de esvaziar ou de multiplicar a arrecadação de um Estado. Esvaziá-la pela inflação; multiplicá-la pelos investimentos que faz ou estimula. Pelo bolso, o Poder central conseguiu derrubar as resistências regionalistas nos Estados Unidos e noutros Estados federais. Demonstrou-se, desse modo, o acerto da observação de que a repartição de rendas é a pedra de toque de de uma Federação.*

Através das técnicas do federalismo cooperativo, como fundos de participação, *grants-in-aid* etc., encontrou-se uma fórmula para atenuar os desníveis econômicos regionais, operando-se uma redistribuição nacional de rendas. Com efeito, esse sistema permite que dos Estados mais ricos seja prelevado um rendimento que permita socorrer os mais pobres. Quebra-se, destarte, o círculo vicioso — o Estado pobre, porque é pobre, não tem arrecadação suficiente para atender às necessidades de seu povo em matéria de saúde, educação, infra-estrutura de comunicações, etc.; e porque não conta esse povo com saúde, com educação, com infra-estrutura de comunicações, etc., permanece ele pobre, e com ele o Estado”.

20. A tendência centralizadora das federações não é o problema tipicamente brasileiro, mas revela posição dominante em

(10) MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A Democracia possível*, São Paulo, Saraiva, 1972, pág. 115 (grifos nossos).

todos os demais países. Efetivamente, em recente colóquio, realizado pela Associação Internacional das Ciências Jurídicas, concluiu-se que todos os presentes reconheciam o progressivo fortalecimento do governo federal e entendiam que esse fato não prejudicava os Estados Membros, advogando-se até uma distribuição cada dia mais flexível das competências da União e das unidades federadas.

21. Naquela ocasião, o Professor KONRAD ZWEIGERT, (11) focalizando a situação criada na Alemanha, indicou que, no seu país, a crescente necessidade de planejamento uniforme e integrado e os programas de desenvolvimento econômico e social impuseram uma progressiva intervenção da União, que passou a conceder subsídios aos Estados para a execução dos planos governamentais de acordo com os *standards* estabelecidos pelo governo federal. Conclui a respeito, o Diretor do *Max Planck Institut* de Hamburgo, que:

*“A centralizing element is also to be found in the sheer magnitude of tasks to be fulfilled by the public sector. For example, it has become quite clear over the years that the whole system of education and research will need capital investments and organizational reforms that could not be effectively undertaken by each state on its own. The same holds true for the necessary, and very costly, measures against air and water pollution. Finally, public planning plays a part: The more numerous and the greater the economic and social functions of the government, the greater the need for intelligent state planning, and planning by definition tends to more uniformity and more centralization of decision making.*

.....  
Probably the most important, but least visible, centralizing factor is to be found in the innumerable subsidies which the federal government makes available for all sorts of economic and social development programs.

(11) KONRAD ZWEIGERT, *Le federalisme et development des ordres juridiques*, publicação da Associação Internacional das Ciências Jurídicas, Bruxelas, Établissements Emile Bruylant, 1971, pág. 18 e 19. (Grifos nossos).

*These subsidies are often offered under specified conditions, for instance that the state contribute a share to the captive program, or that the program comply with certain substantive standards. The prevailing opinion among experts of constitutional law is that the federal government may spend this money even on those fields for which it would not be empowered to legislate, if only the item is expressly included in the annual federal budget. Thus, federal government by the purse replaces state government by legislation”.*

22. A fim de conciliar o texto constitucional vigente com essa renovação do espírito da Federação, reciclado de acordo com as necessidades do momento, é importante que as áreas metropolitanas surjam democraticamente, como fruto de acordos e convênios entre os municípios interessados, funcionando a União como catalizadora desses entendimentos. Trata-se de não fazer das áreas metropolitanas novas superintendências regionais, pois entre ambas as entidades há incontestável diferenças de natureza e finalidade. A região metropolitana visa atender às necessidades locais, conciliando-as com o planejamento nacional, enquanto as superintendências são órgãos federais, que aplicam, na área local, uma política inspirada basicamente nos interesses da União.

23. A necessidade de dar formação consensual às regiões metropolitanas é salientada por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (12) nos seguintes termos:

“No âmbito intermunicipal, só agora começam os primeiros e tímidos ensaios de criação de organismos que cuidem de problemas de âmbito interlocal. Cumpre, então, prevenir os males em que incidiram as Superintendências, estimulando-se os municípios a se unirem associativamente para enfrentar problemas comuns, ainda que coordenados pelos Estados, antes que impor compulsoriamente e do alto a criação de “regiões metropolitanas”.

(12) M. GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A Democracia Possível*, pág. 121.

24. A oportunidade de transformar o federalismo mediante a criação de mecanismos concertados e não impostos tem sido, aliás, salientada pela doutrina. Do mesmo modo que se instituiu uma política de diálogo entre o Governo e a iniciativa privada, com criação de incentivos para aqueles que seguissem a orientação traçada nos planos fixados pelas autoridades, o federalismo clássico, dualista e centrífugo deixou lugar à “federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações integovernamentais. A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra federal, que deriva de *foedus*: pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra em composição de laços de amizade, “*foedus amicitiae*” ou da união matrimonial (*foedus thalami*). Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo, para modernizar a estrutura do Estado Federal (13).

25. Determinada a criação da área metropolitana por lei complementar, na forma prevista pela Constituição, o modo de funcionamento e as atribuições de cada entidade regional poderiam decorrer de convênios entre os municípios interessados, dando-se assim, além de feição democrática, maior flexibilidade aos novos organismos criados, que poderão atender, com maior eficácia, às necessidades locais peculiares existentes em caso concreto.

26. Já há, na matéria, um precedente válido, oriundo da Constituição vigente, e cujos resultados, altamente satisfatórios, justificam a adoção de orientação idêntica em novos campos de atuação. Trata-se dos convênios tributários celebrados entre os Estados para fixar as isenções e eventuais bases de cálculo do ICM. A Constituição determinou no caso, que tais isenções dependeriam de convênios (Emenda Constitucional n.º I, art. 23, § 6.º) e a experiência comprova os aspectos fecundos da medida que tem permitido acordos regionais e nacionais, discutidos pelas partes e em cuja elaboração o Governo Federal se apresenta, por intermédio do Ministro da Fazenda, como o grande catalizador e planejador, intervindo, tão-somente, na medida na qual os governos locais não conseguem chegar a soluções adequadas dentro de prazos razoáveis.

(13) RAUL MACHADO HORTA, *Tendências do Federalismo Brasileiro*, in *Revista de Direito Público*, vol. 9, julho-setembro de 1969, pág. 26.

27. Examinando, pois, os princípios gerais aplicáveis à matéria, concluímos que a criação da região metropolitana depende, cada caso, de lei complementar e que as suas atribuições e os seus órgãos administrativos poderão ser fixados pelas partes interessadas em convênio, sujeito à posterior aprovação do Governo Federal, que se reserva assim o direito de veto, respeitando, todavia, a liberdade dos municípios de convencionar tudo aquilo que não for considerado contrário ao interesse nacional. É o regime da permissividade, ressalvados os princípios de ordem pública que, evidentemente, não podem ser violados.

28. A região metropolitana poderá, conforme o caso e o interesse das partes, se apresentar como autarquia intermunicipal, empresa pública ou até sociedade de economia mista, reunindo, tão somente, os Municípios interessados ou contando também com a presença do Estado e, eventualmente, da União Federal. Um dos problemas sérios é o dos seus recursos, entendendo a doutrina dominante que não pode a lei complementar obrigar os Municípios ou os Estados a uma contribuição para as despesas da região metropolitana, a menos que seja a mesma assumida voluntária e espontaneamente. O ideal, na matéria, nos parece que o convênio fixo basicamente as funções da nova entidade, sua estrutura e seus órgãos, estabelecendo os recursos com os quais poderá contar, devendo o convênio ser aprovado pelos municípios e Estados interessados e pela União Federal.

29. Na realidade, a constituição da região metropolitana visa permitir o planejamento e a execução integrados das soluções dos problemas, especial mas não exclusivamente urbanos, de uma determinada área, que forma uma unidade sócio-econômica, atendendo às questões de interesse comum de todos os municípios nela incluídos. Salienta-se até que a função primordial é, no caso, a do planejamento dos serviços regionais, só cabendo a nova entidade executá-los em caráter supletivo, na medida das deficiências locais (14), o peculiar interesse de cada município, a que se refere o art. 15,

30. O problema básico consiste, pois, em definir e conciliar o peculiar interesse de cada município, a que se refere o art. 15, inciso II da Emenda Constitucional n.º 1 e os interesses e serviços

(14) EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, *Revista de Direito Público*, vol. 2, pág. 194.

comuns dos vários municípios da mesma região (art. 164 do mesmo diploma).

31. Já se afirmou que o peculiar interesse do Município não devia ser interpretado como constituindo o interesse exclusivamente municipal, mas aquele que é prevalente ou predominantemente municipal. Como bem ensinou a respeito HELELY LOPES MEIRELLES (15):

“*Peculiar interesse* não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da 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 do Estado ou da União.

Ninguém melhor do que o eminente Professor SAMPAIO DÓRIA soube realçar esse conceito, em lição que não se pode olvidar, acerca da matéria:

“*Peculiar* não é nem pode ser equivalente a *privativo*. Privativo, dizem dicionários, é o próprio de alguém, ou de alguma coisa, de sorte que exclui a outra da mesma generalidade, uso, direito. A diferença está na idéia de exclusão: *privativo* importa exclusão e *peculiar* não. A ordem pública de um Estado e seu interesse *peculiar*, mas é também interesse da Nação. Logo, não é privativo do Estado. Uma escola primária que certo Município abra é seu interesse *peculiar*, mas não exclusivo, não privativo, porque a instrução interessa a todo o País”.

“O entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da

(15) HELELY LOPES MEIRELLES, *Direito Municipal Brasileiro*, vol. I, 2.ª ed., págs. 64/65, S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1964.



Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que os diferencia é a *predominância*, e não a *exclusividade*".

32. Este conceito de interesse peculiar do município não é estático, mas, ao contrário, dinâmico e evolutivo. De acordo com as circunstâncias e a evolução econômica, técnica e social, determinados campos de atuação deixam de ser próprios aos particulares para se transformarem em área de atuação estatal e, do mesmo modo, ocorrem mutações entre as faixas de responsabilidade e as atribuições da União, do Estado e do Município. Assim, por exemplo, conforme as suas dimensões, uma central elétrica pode ser problema municipal, intermunicipal, estadual ou até federal. É o que já salientava o Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA (16) em estudo publicado no Boletim Informativo do SENAM:

"Sucede que a dinâmica social e as mutações econômicas modificam constantemente a dimensão dos interesses. Aquilo que em determinado momento histórico é de interesse tipicamente local, amanhã pode transcender as raízes municipais, para abranger um círculo mais amplo, como é o fenômeno urbano de nossos dias, que dada a função das cidades, ou de cada cidade em particular, vincula várias cidades, influenciando mutuamente, umas em outras, com repercussões naturais na vida das várias comunidades envolvidas no processo".

33. Ainda em 1964, HELY LOPES MEIRELLES, (17) tratando dos consórcios municipais, salientou a importância que poderiam desempenhar "principalmente para a realização de obras e serviços de longa duração, de elevado custo e de interesse regional", salientando que seria conveniente que se lhes atribuisse, por lei, autonomia administrativa para que "atuassem com poderes superiores aos das partes contratantes, na realização de obras e serviços que lhes são cometidos".

(16) JOSÉ AFONSO DA SILVA. *Normas urbanísticas da Legislação Federal*, in *Boletim Informativo do SENAM*, n.º 17, pág. 22. V. ainda a respeito, *Revista de Direito Público*, vol. 14, pág. 289.

(17) HELY LOPES MEIRELLES, *obra citada*, vol. II, págs. 678/679.

34. Já, anteriormente, a doutrina suscitava a dificuldade nos seguintes termos:

"Um dos problemas mais difíceis na organização dos consórcios regionais de que falávamos é justamente o dos poderes que devem possuir. É evidente que devem dispor de competência normativa, mas este seu poder normativo, sem dúvida, na situação atual, há de estar subordinado às leis federais, estaduais e municipais, pois a Constituição não conhece outro tipo de norma legal.

Podem, porém, certas atividades de consórcio regional ficar subordinadas às leis municipais? Evidentemente, não. Em tal caso, o consórcio seria completamente inócuo. As normas que expedisse só teriam eficácia prática se, em certa medida, pudessem sobrepor-se às leis municipais. Seria preciso descobrir uma nova técnica jurídica, que permitisse esse fenômeno, que ainda é desconhecido no direito público do Brasil.

O simples convênio não poderia, de modo algum, obrigar a que os municípios legislassem num ou noutro sentido. Seria preciso, para isso, que tal convênio fosse permitido pela Constituição e que esta lhe desse categoria superior à das leis municipais, pelo menos durante tempo determinado. Findo este, a matéria seria objeto de novo exame, no qual se chegasse a uma deliberação por maioria de votos das entidades municipais interessadas no consórcio". (18)

35. Importa, pois, dar às novas entidades poder normativo suscetível de obrigar e vincular as autoridades municipais, a fim de evitar que as regiões metropolitanas não passem de órgãos meramente pragmáticos sem eficiência, nem possibilidade de execução de suas decisões. Esse poder normativo já tem sido concedido a numerosos órgãos administrativos como o Banco Central, o B.N.H., a SUSEP e outros, justificando-se, em nosso entender, a sua atribuição às Regiões Metropolitanas. A fim de resguardar a autono-

(18) VICTOR NUNES LEAL, *Problemas de Direito Público*, Rio, Forense, 1960, pág. 335.

mia do município a competência das regiões metropolitanas, fundada na lei complementar e fixada no convênio, deve abranger as matérias que não são de interesse peculiar do município, mas, sim, do peculiar interesse metropolitano.

36. Como bem ressalta a este respeito ADILSON DE ABREU DALLARI (19), já existe, atualmente, um “peculiar interesse metropolitano” que se distingue do interesse peculiar do município, mas o complementa. Analisando este novo conceito a doutrina conclui que:

“Ao peculiar interesse municipal apõe-se hoje um conceito igualmente válido e ainda não reconhecido nem pela doutrina nem pelo direito positivo, mas que, em tempo relativamente curto, deverá receber a devida e necessária consagração: o conceito de “peculiar interesse metropolitano”.

37. Incluem-se, normalmente, na competência do órgão metropolitano o sistema viário regional, o transporte coletivo, o abastecimento de água, a luta contra a poluição em todos os seus aspectos, o uso do solo, a localização da indústria e os demais serviços comuns condicionados pelos interesses regionais.

38. Resumindo as questões que lhe parecem de interesse comum dos vários municípios, o Procurador EURICO DE ANDRADE AZEVEDO (20) conclui que serão da competência das regiões metropolitanas:

a) os problemas que não possam ser resolvidos por um município isoladamente, sem a participação dos demais, como, por exemplo, o sistema viário principal; de nada adianta um município construir uma grande avenida para o trânsito rápido se ela não tiver continuação no município vizinho;

b) os problemas cuja solução dependa de instrumentos legais ou financeiros, que os municípios da re-

(19) ADILSON DE ABREU DALLARI, *O uso do solo metropolitano*, in *Revista de Direito Público*, vol. 14, pág. 290.

(20) EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, *ob. cit.*, in *Revista de Direito Público*, vol. 2, pág. 195.

gião, isoladamente ou em conjunto, não possuem, subordinando-se ao Estado ou à União;

c) os problemas que só podem ser solucionados mediante a organização de um sistema integrado da região, como, por exemplo, o trânsito;

d) os problemas cuja solução condicione o desenvolvimento global da região metropolitana, como, por exemplo, o controle do solo.

39. Justifica-se também a presença nas regiões metropolitanas do Estado que deve coordenar, com os Municípios, os serviços comuns atribuídos à nova entidade. A coordenação entre o Estado e a Região Metropolitana se impõe para evitar futuros conflitos de difícil solução dentro da nossa sistemática constitucional. Daí ter a doutrina defendido a formação das regiões com a colaboração dos Municípios, do Estado e da própria União, reconhecendo-se, todavia, a proeminência do Estado, pelo fato de ser a pessoa jurídica que atualmente exerce a competência que será atribuída às regiões e ainda porque as principais regiões abrangerão as capitais dos Estados e municípios vizinhos como será o caso do Grande Rio e do Grande São Paulo, cabendo, nos termos da Constituição (art. 15, § 1.º), aos Governadores indicar os Prefeitos das capitais.