AS REGIÕES METROPOLITANAS E A (IN)VIOLABILIDADE DA AUTONOMIA MUNICIPAL

Silvia Emanuelle de Almeida Ramos*

RESUMO: O presente trabalho tem como escopo de construir o entendimento de que para a criação destas regiões metropolitanas deve ser envolvido necessariamente a participação dos próprios municípios, já que tais regiões se tornam, a cada dia, importantes instrumentos administrativos, essenciais para viabilização dos processos de gestão das cidades do país. Não se duvida de que qualquer postura ou medida governamental que ostente potencialidade para alterar, de forma detrimentosa, a autonomia dos entes que integram a federação somente se legitima se balizada pelos termos da própria Constituição. Em outros termos, o presente trabalho busca demonstrar que nem a União e tampouco os Estados, entes federados que são, podem editar atos normativos que repercutam negativamente na autonomia dos municípios, sob pena de se conferir aos primeiros poderes para alterar o sistema federativo desenhado pela própria Constituição. Desta forma, propõe-se no presente trabalho que a instituição da região metropolitana através de lei complementar estadual não tem o condão de transferir competência para este ente, mas reconhecer, outrossim, a divisão de responsabilidades entre os municípios e o Estado, com a participação ativa de todos entes envolvidos. Nesta linha, reconhece no presente trabalho, que plenamente instituída a Região Metropolitana de Aracaju, de acordo com a Lei Complementar Estadual 25/1995, o poder de gestão e o planejamento do transporte intermunicipal poderá ser entregue à responsabilidade da RMA. Com efeito, a Região Metropolitana de Aracaju já está criada desde 1995, complementada pela Lei Complementar Estadual nº 86/2003, e possui um desenho constitucional, suas decisões são soberanas e não invadem a competência municipal por se tratar de outro serviço. E, destaca-se, os municípios não podem se insurgir contra as decisões

* Especialista em Processo Civil pela Faculdade de Negócios de Sergipe e Escola da Magistratura do Estado de Sergipe, Advogada. Graduada pela Universidade Tiradentes em 2010 e Pós-graduada em Direito Constitucional pela Escola Judicial do Estado de Sergipe em 2015. Técnica Judiciária/ Assessoria Jurídica do Gabinete da Desa. Elvira Maria de Almeida Silva, *email*: silvia.diniz@tjse.jus.br.

da RMA, e, ainda, devem fazer parte dos conselhos e se submetem a decisões majoritárias. À sua executoriedade, faltaria, tão somente, a instituição de um Conselho Deliberativo, na medida em que este terá a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da região metropolitana e que sejam de interesse comum, atrelado a um Conselho Executivo, cujas representatividades estejam adstritas ao Estado e aos Municípios, de modo equivalente a suas necessidades econômicas. Logo, tem-se que na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o Estado federado, nem permanecer em cada município individualmente considerado. Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente das funções públicas, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

PALAVRAS-CHAVE: Regiões metropolitanas. Autonomia municipal. Divisão. Responsabilidades. Entes públicos envolvidos. Região Metropolitana de Aracaju. Atribuição. Gestão. Planejamento Transporte municipal.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 retomando o regime democrático e, portanto, recriando o regime federativo, concebeu a Federação, expressamente, como uma unidade composta de três ordens políticas, representada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Reconheceu-se que a geografia brasileira impõe a descentralização, sendo, portanto, o federalismo, a matriz da política social e econômica.

Nesta linha, nota-se que o legislador constituinte acolheu-se um novo modelo de repartição de competências, abandonando-se elencos estanques, formais, exaustivos e exclusivos de competências outorgadas às entidades federadas. O quadro adotado foi definido por competências exclusivas e privativas de cada qual das entidades, competências concorrentes e competências comuns.

Fundou-se, para tanto, um modelo constitucional em que se prevê a descentralização do poder estatal, ou seja, a pluralidade de centros de poderes autônomos, coordenados pelo poder central, este sim exercendo a soberania externa.

Conforme orientação indicada no Supremo Tribunal Federal, a Constituição do Brasil, ao institucionalizar o modelo federal de Estado, perfilhou, o sistema do federalismo de equilíbrio, cujas bases se assentam na necessária igualdade político-jurídica entre as unidades que compõem o Estado Federal.

E, ainda, não se olvide que, o elemento informador do princípio federativo é constituído pela pluralidade consorciada e coordenada de mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território estatal, posto cada qual no âmbito de competências previamente definidas, a submeter um povo.

Nesta ordem, cumpre destacar que o objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e assegurando-se, assim, a legitimidade do poder e a eficiência de sua ação. Pela grande extensão territorial da pátria brasileira e pelo seu elevado número de habitantes, o princípio federativo identificou sua dimensão axiológica na concessão de maior autonomia aos entes regionais e locais, fazendo crescer a representação legislativa do cidadão.

Assim, a federação brasileira, nos termos veiculados pela Constituição de 1988, consagrou uma particularidade e uma anomalia que a diferenciam do conceito lógico-jurídico de federação. A particularidade é a inclusão do Município na Federação. E, a anomalia reside no fato de o Município não ter representatividade no Poder Central, uma vez que o sistema é bicameral, sendo a Câmara dos Deputados, formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e o Senado Federal, por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Todavia, registro, esta anomalia não tem o condão de desnaturar a autonomia municipal consagrada na Constituição de 1988.

O trabalho ora apresentado inicialmente parte da constatação de que no modelo das cidades pode ser empreendida a matriz ou fundamento institucional do Direito. É a partir dela que a ciência jurídica estrutura a maior parte de seus paradigmas e para ela tem se prestado a desenvolver

instrumentos que visam regular as relações intersubjetivas calcadas no contexto urbano, sob a justificativa e condição de promover justiça social.

Atualmente vivenciamos a grande influência na produção jurídica de normas cujo espírito e necessidade tiveram como origem as relações travadas nos centros urbanos e, que, portanto, pretendem responder às questões trazidas em razão da vida e das desigualdades verificadas nas cidades.

Nesta linha, consoante se pode aferir do panorama histórico expendido no presente estudo, a criação da região metropolitana está associada ao movimento de urbanização e industrialização de cidades limítrofes que guardam certo eixo econômico e social comuns.

Com efeito, a concentração e o crescimento dos centros urbanos impulsionaram a necessidade da criação de um novo tipo de organização administrativa, que tivesse o condão de conferir um tratamento adequado e integrado a problemas comuns de vários municípios próximos e com interesses convergentes.

Preocupada com este contexto, destaca-se no estudo ora expendido que a Constituição Federal de 1988 redefine a questão metropolitana, pondo-a ao lado de outras figuras regionais que prenunciam seu aparecimento, como é o caso das aglomerações urbanas ou das microrregiões.

Assim, tem-se que o tratamento da questão no âmbito da "Organização do Estado" mostra a profunda mudança de concepção do constituinte a respeito, não mais a adstringindo ao campo da "Ordem Econômica", como ocorria na ordem anterior. Vê-se, neste caso, a inevitável repercussão da organização regional, agora sob inteira responsabilidade do Estado federado, em relação à autonomia dos entes políticos que integram a região, não só dos entes locais, mas do próprio Estado federado. Antes, quem instituía a região metropolitana era a União, agora, é o Estado, mediante lei complementar.

Destaca-se, que a disposição constitucional, em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo, entre o Estado e os Municípios, com poder de legislar sobre matéria regional. Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram

a região, como, por exemplo, aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las, conforme a autorização constitucional. Obviamente, dentro de nossa República Federativa e no âmbito da democracia participativa, haveria a possibilidade de outorgar, mediante previsão constitucional do Estado, a iniciativa legislativa aos organismos regionais estabelecidos por lei complementar do Estado. Entretanto, a legitimidade desse procedimento compreende a participação indisponível dos Municípios nos referidos organismos regionais, como se irá ver adiante.

Assim, tem-se que para a criação destas regiões metropolitanas deve ser envolvida necessariamente a participação dos próprios entes municipais, já que tais regiões se tornam, a cada dia, importantes instrumentos administrativos, essenciais para viabilização dos processos de gestão das cidades do país.

Não se duvida de que qualquer postura ou medida governamental que ostente potencialidade para alterar a autonomia dos entes que integram a federação somente se legitima se balizada pelos termos da própria Constituição.

Fixada estas assertivas, busca-se demonstrar no presente trabalho que nem a União e tampouco os Estados, entes federados que são, podem editar atos normativos que repercutam negativamente na autonomia dos municípios, sob pena de se conferir aos primeiros poderes para alterar o sistema federativo desenhado pela própria Constituição.

Com efeito, só a própria Constituição Federal pode fixar os "parâmetros limitadores" desta autonomia, de modo que nem a Constituição Estadual e nem muito menos lei de outra natureza editada pelo Estado pode "abrandar" ou "agravar" o exercício dessa autonomia.

Admitir para os Estados, entes federados que são, a possibilidade de enfraquecer o espectro da autonomia dos municípios que se encontram dentro de sua conformação geográfica é, em última análise, estabelecer uma relação de hierarquia entre esses dois entes, hierarquia não desejada e concebida pela Constituição, a qual cuidou de fixar de forma clara e

precisa o plexo de competências de cada um dos entes federativos.

Logo, tem-se que, deve ser compatibilizado o preceito insculpido no§3º do art. 25 e dos incisos do art. 30 da Constituição com a ideia de que os municípios têm autonomia reconhecida no próprio texto constitucional, pelo que, muitas Constituições Estaduais desdobraram o processo de estruturação das regiões metropolitanas, expressamente determinando, a participação ativa dos municípios envolvidos na instituição das mencionadas regiões metropolitanas.

Desta forma, deve aferir que o estabelecimento da região metropolitana não significa a simples transferência de competências para o Estado, mas o reconhecimento de que o parâmetro de constitucionalidade será observado, com a divisão das responsabilidades entre os entes envolvidos, de modo que, o poder decisório e poder concedente não se concentrem nas mãos de um único ente para que assim reste mantido o autogoverno e autoadministração dos municípios.

Destaca-se no presente trabalho, que a atuação do Estado tem revelado de suma importância nos novos desenhos urbanos, e, no arcabouço elencado no Estatuto das Cidades.

Todavia, não se olvida que a execução e titularidade dos serviços pela região metropolitana deve ser conferida a um colegiado formado pelos municípios e pelo Estado federado de modo que a participação neste ente colegiado, não precisa ser paritária, mas, sobretudo, apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.

Esclarece-se, outrossim, que, especialmente nos dias de hoje, quando cerca de 80% da população brasileira concentram-se nas cidades, pelo que, reclama-se formas novas e corajosas de gerenciar as funções e serviços públicos urbanos-regionais de grande complexidade, conferindo igualmente, por consequência, novas e ingentes responsabilidades de articulação, coordenação e integração aos órgãos e entidades públicas de diferentes níveis de governo de nossa República federada, em colaboração e parceria com as entidades e movimentos organizados da sociedade civil.

Nesta ordem de ideias, o estudo aqui apresentado destacou que nas orientações firmadas pelo Supremo Tribunal Federal, é descrito um modelo de Região Metropolitana em que o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o Estado federado, nem permanecer em cada município individualmente considerado. Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado,

planejar, executar e funcionar como poder concedente das funções públicas, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

O trabalho aqui expendido voltou-se, ainda que prematuramente, na experiência sergipana na gestão do transporte coletivo nas regiões metropolitanas, oportunidade em que restou destacada, a difícil conclusão do processo licitatório, cuja discussão perdura pelo menos 23 (vinte três anos) e já se encontra judicializada. E, ainda, apontou-se que os entes públicos já estão se mobilizando mais compromissadamente com o desfecho do problema, oportunidade em celebraram um Convênio que culminou com a edição de Lei Complementar Estadual que estabelece todas as ações e a forma de concessão do serviço com a participação paritária dos entes envolvidos.

Nota-se, portanto, que o modelo empreendido pelos municípios sergipanos não adotou o modelo de gestão de serviço a Região Metropolitana já criada desde 1995, instrumento mais sólido e eficaz, já que se destaca pela participação compulsória do município, bem como, a impossibilidade de evasão.

Com efeito, plenamente instituída a Região Metropolitana de Aracaju, de acordo com a Lei Complementar Estadual 25/1995, o poder de gestão e o planejamento do transporte intermunicipal poderá ser entregue à responsabilidade da RMA.

Ora, a Região Metropolitana de Aracaju já está criada desde 1995, complementada pela Lei Complementar Estadual nº 86/2003, e possui um desenho constitucional, suas decisões são soberanas e não invadem a competência municipal por se tratar de outro serviço. E, destaca-se, os municípios não podem se insurgir contra as decisões da RMA, e, ainda, devem fazer parte dos conselhos e se submetem a decisões majoritárias.

À sua executoriedade, faltaria, tão somente, a instituição de um Conselho Deliberativo, na medida em que este terá a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da região metropolitana e que sejam de interesse comum, atrelado a um Conselho Executivo, cujas representatividades estejam adstritas ao Estado e aos Municípios, de modo equivalente a suas necessidades econômicas.

Anota-se que em arremate ficou concebido que não há constitucionalmente impedimento para o Estado criar um órgão gestor

metropolitano, por lei complementar estadual, com competências para decidir sobre as funções públicas de interesse comum aos municípios envolvidos, e que obrigue estes municípios a atenderem às decisões deste órgão.

Esclarece-se que as regiões metropolitanas para terem uma gestão legítima e eficaz, necessária a participação de todos os entes envolvidos. Não se exige que o Estado ou o Município-polo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório.

Destarte, a autonomia municipal deve ser preservada, por força de mandamento constitucional, ao mesmo tempo que se deve empreender um esforço crítico e consciente para harmonizar as implicações dela decorrentes com as exigências da ação pública a nível regional, com o fito de neutralizar, quando for o caso, as decisões político-administrativas entre si discrepantes ou desconformes com as necessidades emergentes da metrópole e, particularmente, com o objetivo de orientar seu desenvolvimento integrado e sustentável.

2 DAS REGIÕES METROPOLITANAS, MICRORREGIÕES E AGLOMERADOS URBANOS - AUTONOMIA MUNICIPAL E INTERESSE METROPOLITANO

Existem diferentes sentidos para o termo região metropolitana. Em linhas gerais, pode-se caracterizar a região metropolitana como um grande centro populacional, composto por várias cidades ou municípios e, que se comportam, cultural e economicamente, como áreas locais integradas em uma área maior, estando tais áreas, por definição, submetidas a distintos poderes institucionais.

Destarte, as regiões metropolitanas "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".

Aliás, o conceito restou bem definido Meirelles (2006, pp. 82-83), que informa que "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".

O sentido de região metropolitana não se confunde com a ideia de conurbação, já que esta pressupõe o desaparecimento dos limites físicos entre as cidades que fazem parte do complexo urbano. Ao contrário, a região metropolitana não é sempre e necessariamente uma região conurbada, já que as cidades que dela fazem parte podem preservar seus limites físicos, ou seja, podem manter intactas e separadas suas áreas urbanas, preservando entre si áreas rurais perfeitamente delimitadas.

Os autores que estudam o processo urbano costumam ressaltar a necessária integração entre as áreas que dão origem à região metropolitana. De fato, as cidades que formam uma região metropolitana possuem um alto grau de integração entre si, tanto na área econômica, como na área política ou cultural.

Essa institucionalização se torna possível com a previsão constitucional da criação da região metropolitana. Como diz o mesmo doutrinador, a Constituição "[d]á as bases para seu estabelecimento".

Dentro deste contexto, Ferreira Silva (2009, p. 121) 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.

Assim, sustenta-se o entendimento de que não bastaria a lei complementar estadual para a instituição da região metropolitana. É importante envolver, neste procedimento de institucionalização da região metropolitana, os municípios atingidos, já que eles, mais do que simplesmente afetados pela instituição da região, têm suas atribuições legais profundamente alteradas com esse processo.

Nesta linha, é preciso asseverar que as funções públicas de interesse

comum assumem uma conformação jurídica distinta e isto afeta a distribuição constitucional de competências e atribuições, pelo que tal circunstância enseja a participação ativa dos municípios afetados no processo de institucionalização destas regiões.

Assim, tem-se que, não se pode excluir, até pelas implicações financeiras, que a institucionalização das regiões metropolitanas provocam, que os entes federativos mais afetados por elas, ou seja, os municípios.

Pela inteligência do art. 25, §3º da Constituição Federal, há um tipo de reserva legal qualificada, ou seja, o Estado deverá legislar para criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões dentro, todavia, dentro dos limites impostos pela própria Constituição.

Logo, dentro deste contexto, a criação da região metropolitana, das aglomerações urbanas ou das microrregiões somente ocorrerá para "integrar" a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum.

Com referência aos Aglomerados Urbanos e Microrregiões, registro, que se trata de outros tipos de agrupamentos municipais. E, nesta ordem, destaca-se que, o Texto Constitucional não construiu um regime jurídico específico para cada tipo de agrupamento de municípios. Mas, outrossim, incluiu todos os tipos de agrupamento no regime estabelecido, qual seja, a integração para a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. A dizer, existe um regime jurídico de integração aplicável aos agrupamentos de municípios limítrofes, inserindo-se nesse conceito as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões.

Todavia, é importante registrar que paralelamente aos elementos dinâmicos e complexos de ordem cultural, social, urbanística e econômica que caracteriza a região metropolitana, os aglomerados urbanos são formas específicas de conurbação.

Destarte, eles ultrapassam os limites dos municípios envolvidos sem, entretanto, apresentar a importância, o impacto e as complexidades da região metropolitana. Assim, tem-se que o aglomerado urbano representa a aglutinação de municípios em conurbação, mas que se agrupam em função de alguma característica regional, industrial ou econômica. Nos aglomerados urbanos, a regra é a igualdade econômica e de importância sócio-política entre os municípios próximos.

Por sua vez, nas microrregiões sugerem o agrupamento de municípios sem o fenômeno da conurbação. Os municípios envolvidos apresentam características e realidades comuns a ponto de tornar mais racionais e viáveis soluções integradas em matéria de funções públicas.

Esclarece-se, portanto, que as microrregiões caracterizam-se como agrupamentos de municípios por proximidade geográfica e principalmente por interesses econômico-sociais semelhantes, o que justificaria soluções integradas em termos de interesses comuns (por exemplo, grupo de cidades próximas que têm suas economias atadas ao turismo).

Arremata-se, que, os aglomerados urbanos e microrregiões são, portanto, outras duas espécies do fenômeno do agrupamento municipal e, que, por isso, nos termos do art. 25, § 3º, da CF, devem ter regime de funcionamento idêntico ao das regiões metropolitanas.

É preciso, outrossim, esclarecer a natureza jurídica das regiões metropolitanas. Nesta linha, esclarecedoras são as lições de José Afonso da Silva (2013, p. 158/159):

> **"A região metropolitana no Brasil é (...) um conceito jurídico, já que assim se reputará a conurbação instituída nos termos do art. 25, §3º, da CF. Isso não exclui (...) a existência do fenômeno como fato econômico, social, urbanístico. Mas sob esses aspectos, o fenômeno é inorgânico, empírico, problemático, ao passo que, definido juridicamente, toma forma, persegue organização, institucionaliza-se(...).O que dá essência ao conceito de 'região metropolitana', o que justifica, o que legitima sua definição por lei complementar estadual, é precisamente o fenômeno da conurbação, ou seja: a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo".**

Mas não pode ser olvidado a natureza jurídica dessas novas entidades regionais concebida por Caffé Alves (p.):

> **"(...) a Constituição Federal preconiza**

> **a possibilidade de se instituir uma nova forma de administração regional, no âmbito dos Estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política - visto que não poderia ter um corpo legislativo próprio – para o qual se conferem competências administrativas intergovernais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º, da C.F.). Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para regrar sobre os serviços públicos 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 seu interesse (local)"**

Ora, se a região metropolitana é um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, a saber, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses públicos comuns, correspondendo, na abalizada lição de Alaor Caffé, a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política, torna-

se, então, necessário compreendê-la a partir de noções que superem a visão tradicional que se têm da própria federação.

É preciso destacar que a questão que tem ganhado relevo dentro do conceito da região metropolitana – e, esclareça-se, sem prejuízo da aplicação das mesmas categorias às demais figuras regionais: aglomerações urbanas e microrregiões – é a da compulsoriedade das relações entre os diferentes entes político-administrativos, objetivando a realização das funções públicas de interesse comum, em nível regional.

O interesse regional metropolitano não se destacou em relação às unidades governamentais implicadas e, portanto, fácil aferir que o interesse faz parte do elenco dos interesses daquelas unidades. Todavia, deve ser engendrada a conjugação de atividades de todos os níveis político-administrativos para a realização das funções públicas de interesse comum.

Nesta linha, é preciso destacar que como a região metropolitana não possui corpo legislativo próprio para produzir leis disciplinadoras de seus assuntos e interesses relevantes, não há outra maneira senão a de contar com as casas legislativas do Estado e dos Municípios metropolitanos para esse mister.

Contudo, o Legislativo dessas unidades governamentais são autônomos, na conformidade com as disposições constitucionais, pelo que, há implicações sérias para galgar a unidade necessária para atingir a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse de todos, referidas a problemas urbanos igualmente unitários e complexos. Nesta esteira, faz-se indispensável o exercício das competências concorrentes complementares e suplementares entre os entes político-administrativos emergentes das relações regionais metropolitanas.

Outrossim, esclarece-se que, o já referido dispositivo do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, acima mencionado, não compreende a instituição de associações voluntárias, mediante convênios, para a realização do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Se assim fosse concebido, então a região metropolitana teria base bastante frágil, uma vez que qualquer dos partícipes não estaria constrangido a manter essa relação, podendo sair da mesma quando bem entendesse, o que implicaria na desconstituição da própria região metropolitana.

Com efeito, tem-se que esta ação voluntária revela-se frágil já que se insurgindo um Município que estivesse em seu interior, romper-se-ia a unidade desejada e, ainda, haveria vazios dentro da região metropolitana, constituídos por comunidades que não viessem a aderir ou que viessem a denunciar o convênio em algum momento de sua existência.

Logo, tem-se que certamente este não foi o escopo do legislador constituinte, que, aliás, transportou o referido dispositivo para o capítulo da organização do Estado brasileiro. Na verdade, o poder constituinte inaugurou uma nova figura em nossa federação, constituída por ente público administrativo regional, de caráter territorial e intergovernamental, sem força legislativa, mas com estrutura suficiente para garantir a integração indispensável ao tratamento das funções públicas de interesse comum.

Por outro lado, destaco, não há na Constituição nenhum impedimento para a existência de convênios ou consórcios entre entidades governamentais, especialmente quando se tem em conta o exercício de competências comuns e concorrentes, como, aliás, aconteceu neste Estado sergipano, ao disciplinar o transporte intermunicipal.

Porém, não se duvida de que se o multicitado dispositivo do artigo 25, § 3º, da C.F., fosse interpretado apenas como uma previsão do estabelecimento de relações voluntárias entre os Municípios metropolitanos e o Estado, o mesmo dispositivo seria um inútil apêndice, pois não teria nada a acrescentar ao que já seria possível realizar-se juridicamente sem ele, e de forma muito mais ampla, compreendendo situações fora das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

Desse modo, não há como deixar de concluir que tal disposição constitucional refere-se à forma de realizar, mediante lei complementar, um agrupamento compulsório de Municípios, em razão do qual estes entes locais não teriam liberdade de se isolar, inaugurando-se novas relações intergorvernamentais em face de situações objetivas definidas pela necessidade de se proverem as funções públicas de interesse comum.

Deve ser destacado, ainda, que uma vez criada a região metropolitana, fica vedado ao Estado, impedir a participação dos Municípios metropolitanos na condução normativa e administrativa a respeito da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum, visto que estas se incluem também na competência

local daqueles Municípios, por mandamento constitucional.

Portanto, ao interesse local do Município agrega-se o interesse regional cujo exercício deve ser compartilhado com os demais Municípios regionais, em paridade com o Estado, nos planos da normatização, fixação de diretrizes, planejamento e execução das funções comuns regionais.

Assim, considerando a necessidade de se caracterizar o principal responsável pela execução das funções públicas de interesse comum e pelo estabelecimento de diretrizes governamentais a respeito, pode-se antecipar que aos Estados é reservada de modo especial a competência para prover sobre assuntos metropolitanos, das aglomerações urbanas ou microrregionais, sem, contudo, poder-se excluir a participação dos demais entes políticos (Municípios) interessados, não só em termos de realização ou execução daquelas funções públicas, como também em termos de atuação jurídico-normativa de caráter complementar ou suplementar.

É preciso entender que, uma vez criada a região metropolitana, o Município não fica obrigado a participar ativamente no processo decisório regional-metropolitano, bem como ao Estado não é facultado, de modo algum, impedir essa participação. O importante é considerar que, em matéria de função pública de interesse comum, o Município fica adstrito a tolerar sua execução em seu território, vez que, se ela realiza e concretiza de certo modo o interesse local, ela é também de interesse regional, não podendo sofrer solução de continuidade sob pena de prejudicar os outros Municípios limítrofes.

Nesta linha, o interesse comum deve ser concebido, dentro de uma compreensão dialética, e, não olvidando, o interesse local, pelo que, admite-se e garante-se a participação do Município nas decisões sobre a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. E, ainda, como o interesse é regional, não é permitido ao Município opor obstáculos a sua realização, em seu território. Mesmo porque os territórios municipal, estadual ou mesmo federal, são figuras de caráter relativo em um sistema federativo.

É importante notar, finalmente, que a instituição de região metropolitana tem um caráter funcional, ou seja, destina-se a integrar o agrupamento dos Municípios metropolitanos na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Desse modo, a referida integração pressupõe a inafastável garantia de que os Municípios podem (e devem) participar das decisões e ações

regionais, sob diferentes modalidades, em todas as fases de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

Ora, no regime constitucional brasileiro, a autonomia municipal não é resultado de eventual delegação do Estado-membro em que o Município se situa, mas da própria Constituição Federal.

Nesta ordem, cumpre aferir que a autonomia municipal não esmaeceu com a criação das regiões metropolitanas, isto porque esses aglomerados urbanos não detêm personalidade legislativa, mas tão somente administrativa, assim, os 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.

Embora pareça que a autonomia constitucional municipal e o interesse regional são mutuamente excludentes, 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.

Assentada essas premissas, cabe investigar o sentido da expressão "integrar" constante do art. 25, § 3º, da CF. A questão encobre o problema nuclear da titularidade da competência legislativa e administrativa em matéria de região metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões.

De um lado temos a competência do Estado, de por meio de lei complementar, instituir esses agrupamentos municipais. De outro lado temos a autonomia municipal, princípio estrutural do pacto federativo e que encontra previsão e explicitação no art. 30 da CF.

Nos assuntos de imbricação com a competência estadual, a Constituição fornece uma ideia que serve de critério para a avaliação da competência municipal: - o interesse local (art. 30, incisos I e V, da CF).

O interesse local é aquele que se relaciona, primaria e diretamente, às necessidades da população local na dimensão do serviço público ou na dimensão da organização política do município.

Em matéria de agrupamento municipal, o interesse local cede espaço

para o interesse regional ou interesse metropolitano. Como é sabido, as regiões metropolitanas não resumem qualquer identidade político-institucional própria, mas apenas a configuração de uma realidade administrativa.

Por isso, o interesse regional não é, um interesse autônomo, localizado entre o interesse estadual e o interesse municipal, mas representa a formação da região metropolitana é, na verdade, a soma integrada de interesses dos municípios envolvidos.

Assim, somente por meio do acordo e da negociação entre os municípios é que é possível a implementação de políticas administrativas que concretizem esse interesse regional, já que, conforme se destacou em outras passagens, qualquer entendimento contrário, estar-se-ia reduzindo a autonomia municipal e, ainda, ampliaria a competência demasiadamente do município. Logo, arremata-se, somente com a participação pro-ativa dos entes envolvidos é possível a implementação de políticas administrativas que concretizem esse interesse regional.

3 A ADIN 1842-RJ E OS IMPACTOS NA ANÁLISE DAS LEIS ESTADUAIS

A construção do sentido das regiões metropolitanas deve se dar em obséquio à relevante posição constitucional reconhecida aos municípios pela nova Constituição Federal e, ainda, atento, como já se asseverou, a preponderância de interesses e, neste rumo, vem pronunciando o Supremo Tribunal Federal.

Destarte, o Supremo também se debruçou sobre importante ponto que envolve as regiões metropolitanas. Por meio das ADIs 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 os municípios integrantes da região metropolitana.

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 temos do art. 30, inciso

V da CF. Caso contrário, restará definida a competência para movimentar o processo legislativo o Estado que institui a região metropolitana.

De acordo com o ordenamento constitucional, não é razoável a manutenção do poder concedente em cada município participante, sob pena de esvaziar o conteúdo do art. 25, § 3º, da Constituição Federal e a própria instituição de região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, além de inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento do interesse comum.

Logo, anoto que, o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de qualquer serviço por um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

Nesta linha de ideias, e, ainda, considerando os preceitos da Constituição de 1988, Afonso da Silva (2006, p. 164) leciona que a titularidade (dos serviços comuns) não pode ser imputada a qualquer das entidades em si, mas ao Estado e aos Municípios envolvidos.

Logo, para a Corte Suprema necessária é a existência de estrutura (convênio, agência reguladora, conselho deliberativo etc.) com alguma forma de participação de todos os entes envolvidos, capaz de concentrar em um órgão uniformizador e técnico, responsável pela regulação e controle do serviço público de relevância.

E, ainda, caberá a este órgão colegiado regular e fiscalizar a execução de suas decisões, definindo inclusive as formas de concessão do serviço.

O Supremo Tribunal Federal ressaltou, porém, que a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

E, destaca que, ainda que a participação do Estado federado nessa organização seja imprescindível não abrangidas pela aglomeração de municípios, seu voto isolado não pode ser suficiente para fixar todo planejamento e a execução da função pública de saneamento básico.

Arremata, a Corte Superior, outrossim, que, não se exige que o Estado ou o Município-pólo tenham peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração

do poder decisório e regulatório nesses entes.

O Supremo Tribunal Federal assenta que na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o Estado federado, nem permanecer em cada município individualmente considerado.Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente das funções públicas, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

4 REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU: ATRIBUIÇÃO DA GESTÃO E PLANEJAMENTO DO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL

O transporte público intramunicipal e intermunicipal são tradicionalmente complexos e envolvem uma série de fatores essenciais, sem os quais não há possibilidade de se abrir um procedimento licitatório.

Em Sergipe, foi criado o Sistema Integrado de Transportes para permitir o deslocamento de passageiros dentro da Região Metropolitana, esta criada pela Lei Complementar Estadual nº 025/1999. Não se trata de serviço de transporte regular no âmbito municipal, somente transfere passageiros entre sistema de transportes dos Municípios Conveniados, possibilitando aos usuários circularem com a uma única passagem, saindo de sua residência até chegar ao destino final.

Esclarece-se que o Sistema Integrado de Transportes foi formatado com intuito de racionalização do sistema e melhor atendimento ao usuário, já que em seu início o sistema de transporte trabalhava apenas com a necessidade do passageiro deslocar-se dos bairros para o centro comercial de Aracaju onde se concentravam todos os serviços, sejam públicos ou particulares.

Com o crescimento da Capital nas décadas de 1970 e 1980, notadamente a criação do Distrito Industrial de Aracaju e a mudança do terminal rodoviário para a região de contorno da cidade, a demanda deslocou-se para estas regiões gerando a necessidade de re-estudo do sistema de transporte da época.

O Sistema Integrado Metropolitano foi concebido com o escopo de equilibrar as distâncias entre as linhas melhorando o serviço ao usuário, realizando seu deslocamento para várias partes da cidade mediante uma

única passagem, podendo realizar o embarque em qualquer ônibus do sistema, com diminuição de custos e, via de consequência da tarifa. A sobreposição de linhas retira a função do Terminal, aumentando a quilometragem, o tempo de espera, os custos e, consequentemente a tarifa.

Neste toar, um problema ocorreu não só em Sergipe, mas em diversos Estados brasileiros: trata-se da ausência de obediência às regras básicas das licitações e a falta de um planejamento mais eficiente no transporte da população.

No Brasil, a regra foi a de que diversas empresas trabalhassem com o transporte à margem da legalidade, não participando dos procedimentos licitatórios e "empurrando" na medida do possível a extensão de seus contratos.

Nesta linha, e, preocupado com este quadro, e, não descuidando que o processo licitatório em Sergipe já se prolonga e posterga por mais de 23 (vinte) anos, o Ministério Público do Estado de Sergipe promoveu Ações Civis contra o Estado de Sergipe e Município de Aracaju visando à rápida viabilização (Processo nº 201110307114 e 201111202371- o primeiro encontra-se em fase de cumprimento e,o segundo concluso para julgamento, mas todos eles destaco têm liminares já deferidas cominando os entes públicos à formação do procedimento licitatório).

O certo é que dentro deste contexto, percebeu-se os entes federativos envolvidos que para a completa legalização do sistema, diversos elementos devem ser levados em consideração. E todos eles envolvem custos e estudos apropriados, realizados por empresas que começam a propagar no Brasil os seus serviços que são muito específicos.

O redesenho de um transporte intermunicipal passa, obrigatoriamente, por diversos estudos que podem, inclusive, determinar que o atual modelo com os atuais corredores não são suficientemente eficientes para as necessidades da população.

De outro turno, diversas cidades brasileiras, na contramão da experiência das grandes metrópoles mundiais, apostaram na "fórmula do fracasso": a prerrogativa do sistema de transporte por automóvel ao invés do transporte público de qualidade. Assim, grandes somas foram direcionadas para a construção de mais e mais espaços para automóveis, quando em verdade os maiores urbanistas dos últimos 60 anos defendem que haja um grosso investimento em transporte público.

A consequência desta política sem visão dos governantes brasileiros

foi a geração de um sistema de transporte ineficiente, onde a cada dia as cidades sofrem com mais e maiores engarrafamentos, em uma autêntica ineficiência da exploração do espaço público. Há de se compreender que quem adquire um automóvel para o trabalho irá ocupar um espaço público maior do que a necessidade de seu transporte.

Diversas cidades mundiais que também apostaram na "fórmula do fracasso" estão revendo suas estratégias. Curitiba deu uma importante contribuição para a criação de um sistema de transporte público mais inteligente e mais eficiente, com a construção de corredores exclusivos para ônibus. Inspirados na experiência curitibana, a cidade do México, por exemplo, reformou seu sistema de transporte coletivo e conseguiu tirar do trânsito cerca de 50.000 veículos. Bogotá, na Colômbia, também se inspirou no sistema curitibano e melhorou significativamente seu transporte coletivo, servindo de referência ao nosso país no momento atual.

Outras cidades brasileiras, entretanto, buscaram inspiração no sistema curitibano e, pasmem, decresceram a ideia original. A cidade de São Paulo, por exemplo, criou o sistema de corredores mistos, onde parte do trajeto é em corredores exclusivos e parte é no meio do engarrafamento da cidade. Exatamente neste ponto o sistema "trava" e há uma perda de eficiência significativa.

Nesta linha, cumpre-me aferir que pelo fato do *serviço de transporte intermunicipal ser originalmente do Estado de Sergipe*, ***não há como o Estado negar sua participação nesta gestão***.

Ora, a Constituição outorgou o importante serviço ao Estado e deu-lhe a oportunidade de, em querendo pluralizar o debate, utilizar-se das regiões metropolitanas ou consórcios (o que é muito bom sob os aspectos da maior legitimidade das decisões finais).

Assim, por ser ***seu específico serviço***, o Estado tem que ter ***participação*** na gestão de forma, no mínimo, paritária aos demais municípios envolvidos, como forma de preservação de suas atribuições de coordenação intermunicipal.

Diversas reuniões foram realizadas para a discussão sobre o transporte público ***i***ntermunicipal entre os municípios da Região Metropolitana e foram suscitadas importantes indagações, como a criação de um consórcio público, e, uma vez criados, deveria ser destacada, a impossibilidade de renúncia dos prefeitos na formação da diretoria e, ou, a elaboração de

um convênio. Nestes pontos, ficou também declinada a preocupação em evitar que questões políticas possam colocar o sistema de transporte público intermunicipal em xeque.

O fato é que após acalouradas discussões e muitos anos de estudo e pesquisa e a intervenção relevante da Procuradoria do Estado de Sergipe, conclui-se que plenamente instituída a Região Metropolitana de Aracaju, de acordo com a Lei Complementar Estadual 25/1995, o poder de gestão e o planejamento do transporte intermunicipal poderá ser entregue à responsabilidade da RMA.

Com efeito, a Região Metropolitana de Aracaju já está criada desde 1995, complementada pela Lei Complementar Estadual nº 86/2003, e possui um desenho constitucional, suas decisões são soberanas e não invadem a competência municipal por se tratar de outro serviço. E, destaca-se, os municípios não podem se insurgir contra as decisões da RMA, e, ainda, devem fazer parte dos conselhos e se submetem a decisões majoritárias.

À sua executoriedade, faltaria, tão somente, a instituição de um Conselho Deliberativo, na medida em que este terá a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da região metropolitana e que sejam de interesse comum, atrelado a um Conselho Executivo, cujas representatividades estejam adstritas ao Estado e aos Municípios, de modo equivalente a suas necessidades econômicas.

Em contrapartida ao consórcio administrativo, a deliberação acerca do transporte intermunicipal por intermédio da RMA constitui maior segurança jurídica à executoriedade deste órgão regional. Tal ocorre porque, segundo a dicção do dispositivo constitucional já citado, a instituição da Região Metropolitana depende de Lei Complementar Estadual.

Portanto, superveniente desconstituição da mesma Região Metropolitana exige norma equivalente, vale dizer, apenas Lei Complementar Estadual é capaz extinguir determinado órgão regional, o que não ocorre com o consórcio administrativo. Este, por fim, depende apenas do poder de gestão do Executivo Municipal, ato subordinado a meros interesses políticos.

Assim, deliberou-se que diante do quadro atual, necessária à inclusão do Estado no consórcio ou na constituição da Região Metropolitana,

que deverá ser objeto de negociações políticas para que os interesses do Estado-membro não estejam devidamente albergados nos futuros termos e ações.

Nesta ordem de ideias, foi aprovada Lei Complementar nº 10/2015 em que dispõe sobre a concessão de transporte público da Região Metropolitana mediante consórcio, dele participando o Estado de Sergipe com a concessão do serviço de transporte da Região Metropolitana e sem aportes financeiros e, as despesas são custeadas pelos municípios envolvidos.

Ocorre, todavia, que esta proposta revela-se mais frágil do que a constituição da Região Metropolitana, já que, como é sabido, não se exige a participação compulsória dos entes federativos e, ainda, a qualquer tempo poderá o município evadir-se.

Defende-se, portanto, no tópico ora em apreço, a outorga do serviço, o poder de gestão e o planejamento do transporte intermunicipal à responsabilidade da RMA. E executoriedade far-se-ia por intermédio do Conselho Deliberativo, na medida em que este terá a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da região metropolitana e que sejam de interesse comum, atrelado a um Conselho Executivo, cujas representatividades estejam adstritas ao Estado e aos Municípios, de modo equivalente a suas necessidades econômicas, sendo desnecessário portanto, a criação de uma autarquia que importaria em conferir autonomia financeira, contratação de pessoal, o que seria inviável nestes tempos de crise.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão discutida nos presente trabalho cinge-se a aferição se a criação de determinada região metropolitana tem o efeito de atingir ou violar a autonomia dos municípios dela integrantes. Busca-se alcançar se há antinomia entre a autonomia municipal e a extensão das competências outorgadas.

Embora numa leitura mais apressada se possa compreender que o art. 25, § 3º do Constituição Federal de 1988, atribui competência ao Estado em detrimento da autonomia dos municípios, a leitura mais adequada do dispositivo impõe a conclusão de que não deve haver confronto entre o estabelecimento de regiões metropolitanas e a autonomia municipal.

Ora, o estabelecimento de regiões metropolitanas não se contrapõe à autonomia dos municípios que venham a fazer parte de sua estrutura. Com efeito, não há um número fixo de competências municipais encoberto pelo princípio da autonomia - dadas às condições fáticas que podem transformar os interesses locais em interesses comuns -, não se pode afirmar que municípios metropolitanos possuem uma autonomia menos expressiva que a daqueles não componentes de regiões metropolitanas.

É essencial, como já alertava o Ministro Maurício Correia, quando do julgamento da ADI 1842-5, que a autonomia municipal aponte o aspecto negativo, por tornar o município imune à interferência de outros entes federados respeitados, obviamente, os limites traçados pela Constituição federal, bem como, possua nítido caráter positivo, por também se exercer quando órgãos colegiados metropolitanos permitem que o município seja ouvido e efetivamente decida sobre os interesses comuns da região.

Com efeito, a criação de uma região metropolitana não pode, em hipótese alguma, significar o amesquinhamento da autonomia política dos municípios dela integrantes, materializado no controle e na gestão solitária pelo Estado das funções públicas de interesse comum.

Vale dizer, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público - territorial administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana.

Por outro lado, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o Estado e os municípios envolvidos.

Desta forma, tem-se que a concepção da região metropolitana deve preservar o que parece ser condição indispensável à constitucionalidade: o respeito à divisão de responsabilidade entre municípios e Estado, e, a participação ativa dos municípios envolvidos para concentração dos diagnósticos e solução dos conflitos.

Destarte, o fenômeno das regiões metropolitanas está associado ao movimento de urbanização e industrialização de cidades limítrofes que guardem certo eixo econômico e social comuns.

A concentração e o crescimento dos centros urbanos geraram a necessidade da criação de um novo tipo de organização administrativa. Uma organização que pudesse dar tratamento adequado e integrado

a problemas comuns de vários municípios próximos por interesses convergentes.

Ora, as regiões metropolitanas são organismos administrativos de viabilidade de funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos municípios.

O Município continua a ser o titular das funções executadas pela região, muito embora seja, por imposição de lei estadual, uma titularidade que somente pode ser exercida em acordo ou em consenso com os demais municípios.

Por isso, é de se reconhecer um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório interno a formar um ente do *"Federalismo de cooperação"*.

Na mesma linha da cooperatividade, as funções exercidas pelas regiões metropolitanas têm natureza de interesse comum ou regional e somente podem ser exercidos mediante o somatório das competências dos municípios envolvidos.

Tudo isso por meio de um mecanismo organizacional que impeça que um município tenha soberania de decisão e que, ao mesmo tempo, evite que qualquer decisão seja tomada sem a sua concordância.

Portanto, a região metropolitana é algo mais que o município, não em termos políticos, mas em termos decisórios e administrativos. Tanto é assim que o CF/1988, muito embora determine que a criação da região dependerá de lei complementar estadual, não atribuiu aos Estados competência administrativa ou legislativa qualquer. Muito pelo contrário. O art. 25, § 3° da Constituição Federal, claramente prevê um tipo de reserva legal qualificada, ou seja, o Estado deverá legislar, mas dentro dos limites impostos pela própria Constituição.

Desta forma, tem-se que a criação da região metropolitana somente ocorrerá para "integrar" a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum. Fora desse limite, a legislação estadual seria inconstitucional.

Assim, como se asseverou durante a exposição deste trabalho, as regiões metropolitanas não são entes federados, ou seja, não possuem autonomia nem capacidade de auto-organização e que a Constituição de 1988 optou pela estadualização dessas regiões, fazendo com que constitucionalmente os estado sejam responsáveis pela criação e regulamentação das regiões metropolitanas. O papel do Estado, contudo

deve ser limitado pelo princípio da legitimidade, pois o governo estadual e os membros da Assembleia Legislativa não são eleitos apenas pela população metropolitana e, por isso, não representam legitimamente os interesses metropolitanos.

Considerando o princípio da legitimidade, a gestão metropolitana, que se refere às funções públicas de interesse comum aos municípios envolvidos, deve ser regulamentada por um órgão legislativo próprio e exercida por um órgão gestor metropolitano.

Entretanto para se fazer uma leitura adequada do texto constitucional, no que se refere à autonomia municipal e às competências estaduais, precisamos levar em consideração a teoria do federalismo e as bases do federalismo brasileiro. Desta forma poderemos sustentar que não há inconstitucionalidade na criação de um órgão de gestão metropolitana, nem mesmo de um órgão legislativo metropolitano, desde que estes não tenham competências constitucionais (de auto-organização) o que só é permitido aos entes federados.

As regiões metropolitanas no Brasil podem ser descentralizações administrativas dos Estados-membros, sem ofender a Constituição nem a forma federal de Estado, pois obteria apenas competências ordinárias, concedidas pelo Estado-membro por meio de sua Constituição estadual. Os Estados-Membros brasileiros têm dimensões territoriais superiores a muitos Estados europeus que são altamente descentralizados como a Suíça, Alemanha, Áustria e Bélgica (todos federais), mas embora tenham capacidade de se auto-organizarem por meio das Constituições Estaduais, mantêm uma estrutura altamente centralizada, como se fossem impedidos de se descentralizarem.

A autonomia municipal prevista na Constituição de 1988 vem sendo utilizada como principal argumento da inconstitucionalidade da criação de um órgão gestor metropolitano. Mas, a despeito de defender-se a autonomia municipal, em regiões metropolitanas, boa parte das questões que vêm sendo decididas internamente pelos municípios, são de interesse regional, e por isto não são da sua competência.

De acordo com o texto constitucional, a capacidade legislativa do município se restringe àquelas taxativamente enumeradas e ao que for de questão de interesse local, não podendo estes sustentarem a capacidade de decidirem sobre aquilo que produza impacto no contexto metropolitano.

Portanto não há constitucionalmente impedimento para o Estado

criar um órgão gestor metropolitano, por lei complementar estadual, com competências para decidir sobre as funções públicas de interesse comum aos municípios envolvidos, e que obrigue estes municípios a atenderem às decisões deste órgão. Ademais, o Artigo 25, §1º da Constituição Federal atribui competência residual aos Estados-Membros, o que significa a possibilidade de legislar sobre aquilo que a ele não for vedado. Da mesma forma, pode o Estado criar um órgão legislativo metropolitano e delegar a este, por meio da Constituição Estadual, a competência de legislar sobre as questões de interesse regional metropolitano.

É preciso ainda nas linhas finais destacar que o tema ganhou relevância com a Instituição do Estatuto da Metrópole que tem por escopo estabelecer "diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano".

O escopo, portanto, do Estatuto da Metrópole é o de tratar dos desafios da gestão interfederativa de unidades territoriais urbanas, em especial das aglomerações urbanas e das regiões metropolitanas, aplicando-se, suas disposições, às microrregiões e às regiões integradas de desenvolvimento.

Com referência o modelo da região metropolitana de Aracaju tem-se que plenamente instituída a Região Metropolitana de Aracaju, de acordo com a Lei Complementar Estadual 25/1995, o poder de gestão e o planejamento do transporte intermunicipal poderá ser entregue à responsabilidade da RMA.

Com efeito, a região metropolitana de Aracaju já está criada desde 1995, complementada pela Lei Complementar Estadual nº 86/2003, e possui um desenho constitucional, suas decisões são soberanas e não invadem a competência municipal por se tratar de outro serviço.

E, destaca-se, os municípios não podem se insurgir contra as decisões da RMA, e, ainda, devem fazer parte dos conselhos e se submetem a decisões majoritárias. À sua executoriedade, faltaria, tão somente, a instituição de um Conselho Deliberativo, na medida em que este terá a função de planejar, coordenar e promover as ações, projetos ou os serviços públicos que serão prestados no âmbito da região metropolitana e que

sejam de interesse comum, atrelado a um Conselho Executivo, cujas representatividades estejam adstritas ao Estado e aos Municípios, de modo equivalente a suas necessidades econômicas.

Arrematou-se que a deliberação acerca do transporte intermunicipal por intermédio da RMA constitui maior segurança jurídica à executoriedade deste órgão regional. Tal ocorre porque, segundo a dicção do dispositivo constitucional já citado, a instituição da Região Metropolitana depende de Lei Complementar Estadual.

Portanto, superveniente desconstituição da mesma região metropolitana exige norma equivalente, vale dizer, apenas Lei Complementar Estadual é capaz extinguir determinado órgão regional, o que não ocorre com o consórcio administrativo. Este, por fim, depende apenas do poder de gestão do Executivo Municipal, ato subordinado a meros interesses políticos.

Pode-se perceber com isto que para as regiões metropolitanas terem uma gestão legítima e eficaz, necessária a participação de todos os entes envolvidos. Não se exige que o Estado ou o Município-pólo tenha peso idêntico a comunidades menos expressivas, seja em termos populacionais, seja em termos financeiros. A preservação da autonomia municipal impede apenas a concentração do poder decisório e regulatório nesses entes.

E atrelada ao posicionamento da Corte Superior assenta que na hipótese de integração metropolitana, o poder decisório e o eventual poder concedente não devem ser transferidos integralmente para o Estado federado, nem permanecer em cada município individualmente considerado. Antes, a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente das funções públicas, inclusive por meio de agência reguladora, de sorte a atender o interesse comum e à autonomia municipal.

Em linhas de arremate, cumpre aferir que o ponto fundamental do presente estudo está na preocupação em superar a disputa meramente acadêmica, conceitual e formal a respeito da suposta colisão entre o interesse municipal e o interesse metropolitano.

Não faz mais nenhum sentido estruturar argumentos lógicos jurídicos para decidir quem deve ter o poder de decidir, exclusivamente e excludentemente sobre assuntos que afetam tanto o interesse municipal, quanto o interesse metropolitano.

Desde a promulgação da vigente Constituição Federal e muito especialmente depois da edição da Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.1998, que deflagrou o processo de reforma administrativa, com a adoção do modelo gerencial de administração pública e a positivação do princípio da eficiência, não se admite mais o exercício da competência como exercício vazio do autoritarismo, bastando sua titularidade para validar, aprioristicamente, qualquer decisão governamental.

Em resumo, a ordem jurídica oferece elementos para a criação e o funcionamento eficaz de regiões metropolitanas. As inevitáveis dificuldades e controvérsias que provavelmente irão surgir diante de situações específicas, poderão ser resolvidas na medida em que se considerar que a Constituição Federal oferece suporte para o reconhecimento e a instrumentalização do conceito de peculiar interesse metropolitano, apresentando pautas para a definição dos seus limites e viabilizando tanto o planejamento integrado dos serviços públicos de interesse comum, como a operação articulada desses serviços. Cada autoridade governamental envolvida deverá ceder um pouco, mas todos, governos e cidadão, ganharão muito.

___

THE METROPOLITAN REGIONS AND (IN) VIOLABILITY OF MUNICIPAL AUTONOMY

ABSTRACT: The study made trough this document has the objective to build the understanding that the creation of metropolitan areas must involve, necessarily, the participation of the municipalities, as these regions become important administrative instruments essential for viability of management processes of cities. Indeed, there is no doubt about the existence of potencial iniciatives and measures that are originated from the government, causing possible damages to the the autonomy of the entities that make up the federation, only legitimized if buoyed by the terms of the Federal Constitution itself. In other words, this paper seeks to demonstrate that neither the Federal Union nor the states, that are federate entities, can edit normative acts that reverberate negatively on the autonomy of municipalities, so as not to give the first powers to change the federal system designed by Constitution itself. Thus, it is proposed in this paper that the institution of the metropolitan area through complementary state law has the power to transfer competence

for this one, but recognize, moreover, the division of responsibilities between the municipalities and the state, with the participation active of all entities involved. In this line, it is recognized in this study, which fully established the Metropolitan Region of Aracaju, according to the State Complementary Law 25/1995, power management and planning of intercity transportation may be given the responsibility of RMA. Indeed, the metropolitan area of Aracaju is already created since 1995, complemented by the Complementary Law No. 86/2003 State, and has a constitutional design, its decisions are final and do not invade the municipal jurisdiction because it is another service. Municipalities can not rise against the decisions of the RMA, and also should be part of the advice and undergo decisions majoritárias. To its enforceability, it is missing only the establishment of an Advisory Board, to the extent that this will serve to plan, coordinate and promote the actions, projects or public services to be provided within the metropolitan area and are of common interest attached to an Executive Board, whose representativeness are attached to the State and Municipalities, equivalently to their economic needs. Thus, we have that in the event of metropolitan integration, decision-making power and the eventual granting authority should not be transferred in full to the Federal State or remain in each municipality individually considered. Before, the metropolitan area should, as a collective entity, plan, execute and act as grantor of public functions, including through regulatory agency, so as to serve the common interest and the municipal autonomy.

KEYWORDS: Metropolitan areas. Municipal autonomy. Division. Responsibilities. Public entities involved. Metropolitan Region Aracaju. Public Administration. Public management. Municipalities. Transportation Planning.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo.* 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro.* 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia*

Municipal no Direito Brasileiro. São Paulo, 1981.
_____. 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.
BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado, 1988.
BULOS, Uadi Lâmmego. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
FERRAZ, Ágata Bobbio. *A articulação federativa para a viabilização da política nacional de resíduos sólidos.* Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: 35. ed, 2009.
FERRARA, Lucrécia D´Aléssio. *Estratégica dos Signos*. 2. ed. São Paulo:Perspectiva, 2009.
GRAU, Eros. As regiões metropolitanas na nova Constituição. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. n. 60/61. p. 233-252. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, jan.-jul. 1985.
MATTOS, Liana Portilho. (Org.) *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 15. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2006.
MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Estatuto da Cidade* – Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: RT. 2002.
STF. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor>.
TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.