



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ESTATUTO DA METRÓPOLE: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O
FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

Lucas de Oliveira Hilal

Rio de Janeiro
2018

LUCAS DE OLIVEIRA HILAL

ESTATUTO DA METRÓPOLE: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O
FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Néli L. C. Fetzner

Nelson C. Tavares Junior

Rio de Janeiro
2018

ESTATUTO DA METRÓPOLE: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO

Lucas de Oliveira Hilal

Graduado pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Advogado.

Resumo - A partir da Constituição de 1988, iniciou-se um processo de descentralização política e administrativa consistente no Brasil, com notável descentralização para os municípios. Todos os entes federativos possuem as competências para prestar serviços públicos e elaborar e executar políticas sociais. Contudo, tais entes possuem tamanhos, realidades socioeconômicas distintas, mas acima de tudo, demandas que muitas vezes ultrapassam os limites municipais. Diante dessas necessidades supralocais, surge a necessidade de se encontrar mecanismos de associação interfederativa. Busca o presente trabalho apresentar o papel das Regiões Metropolitanas, reguladas pela Lei nº 13.089/15, como instrumento relevante para resolução das dificuldades encontradas pelos entes federados na execução das competências constitucionais.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Federação; Cooperação; Região Metropolitana; Pacto federativo.

Palavras-chave: Introdução. 1. A Obrigatoriedade na Participação na Aglomeração e a Autonomia Municipal. 2. Da representatividade Institucional e Democrática. 3. Da Gestão Interfederativa. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

O trabalho apresentado aborda o tema das regiões metropolitanas previstas na Constituição Federal, como uma nova perspectiva para o federalismo de cooperação. O objetivo é analisar a eficácia desse instrumento, regulamentado pela Lei nº 13.089/15.

No Brasil, desde o advento da Constituição Federal de 1988, há a previsão da formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de municípios limítrofes para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Com o julgamento da ADI nº 1842, acerca da matéria, e o advento da Lei nº 13.089/15, o instituto passa a ganhar destaque, na medida em que agrega maior segurança jurídica e parâmetros técnicos para sua implementação.

A ênfase constitucional em conferir autonomia aos municípios, que se traduz em última instância, na sua elevação ao status constitucional de ente federativo, inaugurando um modelo tripartite de federação. Nesse cenário, não apenas União e Estados assumem o papel de prestadores dos serviços públicos, como também os municípios.

Entretanto, a despeito do tratamento igualitário entre as unidades, é de se destacar que na prática, as cidades brasileiras ficam prejudicadas, em especial, pelas imensas disparidades socioeconômicas, que se refletem na capacidade financeira do ente federativo. Diante desse contexto, cada vez mais se mostra necessária a cooperação interfederativa para a elaboração, implementação e gestão de políticas públicas, que em regra, ultrapassam os limites municipais.

É com esse objetivo que surgem as aglomerações. A exigência de mecanismos eficazes de financiamento, participação ativa dos entes, bem como uma análise do posicionamento do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1842 se mostram fundamentais para entender e implementar o referido instituto.

Portanto, no primeiro capítulo, pretende-se compreender como o modelo de aglomerações se compatibiliza com a autonomia municipal, em especial em virtude da participação de cada município na formação das políticas públicas. Ou seja, o que se pretende é analisar se a participação municipal é fator que cerceia suas autonomias constitucionais, ou, ao contrário, é instrumento que efetiva sua autonomia.

No segundo capítulo, pretende-se compreender se o Estatuto da Metrópole previu instrumentos legais que efetivem a participação democrática, no âmbito da administração metropolitana. Partindo da premissa que a metrópole será o centro em que políticas públicas serão elaboradas, bem como que se trata meramente de órgão administrativo, importante verificar se a legislação previu instrumentos de participação ou se a influência do administrado se dará apenas no seu município de origem e, conseqüentemente, se há uma insuficiência legislativa.

O último capítulo busca analisar se a legislação se preocupou em regulamentar as formas de gestão interfederativa, entre os entes participantes, bem como qual seria eventual alternativa formal para a organização da região metropolitana, a fim de conferir a efetiva administração dos entes federativos aglomerados.

O objetivo do trabalho é observar a compatibilidade do instituto com os princípios do direito constitucional e do direito administrativo brasileiro, demonstrar eventuais omissões legislativas presentes no instituto e analisar como a sua forma de organização pode determinar sua eficácia.

A pesquisa é desenvolvida pelo método hipotético-dedutivo, uma vez que o pesquisador pretende eleger um conjunto de proposições hipotéticas, as quais acredita serem

viáveis e adequadas para analisar o objeto da pesquisa, com o fito de comprová-las ou rejeitá-las argumentativamente.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica é necessariamente qualitativa, porquanto o pesquisador pretende se valer da bibliografia pertinente à temática em foco, analisada e fichada na fase exploratória da pesquisa, para sustentar a sua tese.

1. A OBRIGATORIEDADE DA PARTICIPAÇÃO NA AGLOMERAÇÃO E A AUTONOMIA MUNICIPAL

A Constituição da República de 1988 inaugurou um modelo tripartite de federação, composto por União, Estados e Municípios. Meirelles¹ afirma que os municípios integram a federação como entidade de terceiro grau. Fato é que desde então o protagonismo municipal se destacou. Exemplo disso é que na década seguinte à promulgação da Constituição de 1988 (1989 a 2000)² houve o surgimento de 1181 novas cidades. Já no ano de 2015 existiam 5570, de acordo com o IBGE³.

A autonomia municipal é amparada no tripé político, administrativo e financeiro, como se extrai dos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159, da Carta de 1988, destacando-se o poder de elaborar sua Lei Orgânica⁴, equiparável às Constituições Estaduais. Destaca-se o art. 30, I que lhe confere a competência para legislar sobre assunto de interesse local, a competência para instituir e cobrar tributos próprios (art. 156), bem como a obrigatoriedade na participação de receitas estaduais e federais (arts. 158 e 159, §3º). Verifica-se também a autonomia para eleger seu prefeito e vice-prefeito, bem como seus vereadores (art. 29, I).

Acerca dessa elevada autonomia, Meirelles⁵ assevera a evolução histórica da posição municipal na federação. Hoje, não mais se submetem à discricionariedade dos governos estadual ou federal, possuem receitas próprias, formam seu próprio governo, conforme a orientação política local. Possuem, em suma, a autonomia para decidir localmente, sem intervenção externa.

1 DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 44

2 BRANDT, Cristina Thedim. A criação de municípios após a constituição de 1988 : o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010.

3 IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Disponível em:

<<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 23 mai. de 2018.

4 DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 44.

5 Ibid. p. 44.

A despeito desse movimento municipalista que surge com a Carta vigente, não se observou um processo de descentralização financeira no mesmo grau de acentuação. Embora tenha no campo de sua competência, como já destacado, o poder para instituição e cobrança de seus tributos e receba transferências constitucionalmente previstas do Estado e da União, os municípios brasileiros não ostentam a autonomia econômico-financeira adequada para garantir a oferta dos serviços públicos locais.

Segundo dados da Receita Federal⁶, em 2016, do total das receitas tributárias arrecadadas entre os três níveis de entes da federação, a União foi responsável por arrecadar 68,27% dos tributos, enquanto os Estados somaram 25,40% e os Municípios apenas 6,34%. Soma-se a isso o fato de que do total dos municípios hoje existentes, 68,3% possui menos de 20.000 habitantes⁷. O resultado é a incapacidade municipal de conseguir realizar a oferta dos serviços públicos mais básicos.

A Constituição Federal, no art. 25, §3º, traz a previsão da possibilidade de formação, por parte dos Estados, por meio de lei complementar estadual, de aglomerações urbanas constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Por sua vez, a Lei nº 13.089/15, complementa a Constituição indicando, dentre outras questões, que a norma estadual deve indicar os municípios que integram a aglomeração, os campos e funções públicas de atuação, o princípio da prevalência do interesse comum sobre o local, o rateio de custos, a necessidade de adequação dos planos diretores municipais aos planos elaborados pelas aglomerações.

O que a Constituição prevê e o Estatuto da Metrópole regulamenta é que compete ao Estado federado a instituição de tais regiões, mediante lei complementar estadual. Não há qualquer previsão de facultatividade aos municípios. Sua participação é obrigatória e não comporta desistência. Uma vez instituída a legislação estadual, compete ao município se adequar, inclusive por alteração do seu plano diretor, sendo essa omissão ato de improbidade administrativa.

⁶RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

⁷IBGE. *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em: 23 mai. 2018.

O que se verifica, numa primeira análise, é uma mitigação da autonomia municipal, em favorecimento de uma associação entre os diversos municípios e o Estado, na forma da aglomeração. Assim, portanto, o estabelecimento das regiões previstas no art. 25, §3º da Constituição da República, parece ser uma restrição de autonomia local.

Contudo, essa concepção sumária não merece prosperar. O cenário demonstrado que combina a crescente competência municipal para a execução de serviços públicos, com a escassez de recursos financeiros e a realidade geopolítica dos municípios brasileiros, expõe a necessidade de superação das fronteiras municipais como forma de se atingir as responsabilidades a eles atribuídas.

A aglomeração, como área de serviços unificados, é uma alternativa para permitir a solução de problemas que ultrapassam as fronteiras dos municípios individualmente analisados. Seja porque tais cidades estão ligadas a uma central, como ocorre com as grandes metrópoles, seja porque tais cidades prestam serviços públicos que fogem da esfera local ou, ainda, porque precisam se associar para garantir a viabilidade dos serviços.

O cenário institucional hoje estabelecido, embora confira no campo teórico significativa autonomia e responsabilidade para o ente municipal, na prática não se mostrou capaz de efetivá-la. Ao contrário, a dependência econômico-financeira dos municípios em relação aos outros entes federativos cria um cenário de subordinação e obediência às determinações federais ou estaduais.

O estabelecimento de uma aglomeração, que poderá se organizar nos moldes de uma autarquia, empresa estatal, órgão da administração pública ou mesmo conforme a Lei nº 11.107/05⁸ confere aos municípios a potencialidade de elevar serviços públicos que hoje são prestados no âmbito local para o âmbito regional, agregar os ganhos de escala, economicidade e eficiência, compartilhar responsabilidades, efetivar competências que possuem uma vocação regional, tais como meio ambiente, transporte intermunicipal, serviços de saúde de maior complexidade, dentre outros.

Portanto, o que se verifica é que a obrigatoriedade de um determinado município se aglomerar numa região administrativa é, em última instância, uma potencialidade de lhe conferir maior autonomia na execução de serviços estritamente locais. Assim, ao invés de

⁸DALLARI, op. cit., p. 84

representar uma limitação a autonomia municipal, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões podem representar um meio de efetivação dessa autonomia.

2. DA REPRESENTATIVIDADE INSTITUCIONAL E DEMOCRÁTICA

Dentre os mais importantes pilares do sistema federativo estão a capacidade de auto-governo e auto-administração dos entes federativos⁹. Os municípios, dotados dessas qualidades, possuem autonomia constitucional expressa, à luz dos arts. 18, 29 e 30 da CRFB¹⁰, para eleger seus poderes executivo e legislativo, bem como estabelecer sua administração pública. Há portanto, uma esfera de democracia local, que determina a cada ciclo eleitoral, uma plataforma de governo para seu território.

Com o estabelecimento das aglomerações, contudo, verifica-se o saudável deslocamento de determinadas pautas das políticas públicas para o âmbito regional. Esse deslocamento representa, em especial, uma transferência administrativa, isto é, se desloca do âmbito da administração pública municipal, para a administração metropolitana.

Enquanto na esfera municipal, determinada política pública está, ao menos em última instância, sob o crivo do Chefe do Poder Executivo Municipal, o Prefeito, que tem mandato eletivo e apresenta uma plataforma ao cidadão. Já na esfera regional, estará submetido a uma formulação do colegiado de municípios e do estado-membro.

Surge assim um receio legítimo de representatividade, que não se confunde com a temática já abordada da autonomia, que diz respeito a duas esferas de atuação: a relação dos municípios com a esfera regional e a relação do cidadão com a administração metropolitana.

Na primeira esfera, é fundamental observar de que modo se dá a relação entre os entes municipais e a região metropolitana, ou seja, qual o espaço de atuação de cada ente federativo na formação das deliberações e políticas a serem adotadas.

Isso porque, conforme entendeu o STF na ADIN nº 1842/RJ¹¹, uma vez instituída a Região Metropolitana, o interesse metropolitano, que é aquele que transcende o interesse

⁹ FARIAS, Talden Queiroz (Co-autor). Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o leading case relativo à região metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 9, n. 51, p. 5-40., dez./jan. 2014.

¹⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.842*. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 19 set. 2018.

municipal e estadual, sem, contudo, deixar de pertencer-lhes, deve necessariamente ser constituído pelo condomínio de entes federativos¹².

Para o Ministro Gilmar Mendes¹³, a titularidade das funções públicas de interesse comum não caberia nem ao Estado, nem aos Municípios metropolitanos, mas a todos, devendo tal competência ser compartilhada por todos os entes federativos, que juntos, comporiam o ente regional. Nessa perspectiva, entende de igual modo que as decisões devem ser necessariamente colegiadas, com uma forma de obtenção de consenso organizada de forma a não impor uma vontade sobre as demais.

Nessa toada, decidiu o STF¹⁴ que o parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. Ou seja, fundamental é evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Entende-se, portanto, que a participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

Para uma efetiva participação democrática dos municípios na formação de vontades e políticas das regiões metropolitanas entende-se que basta que esteja assegurado que nenhum ente prevalecerá sobre o outro. O conselho metropolitano, então, deve ser um espaço de formação consensual das políticas públicas, na medida do possível.

Tal qual na democracia, diferentes visões estarão colocadas no conselho metropolitano, uma vez que será composto pelos diversos municípios, que não necessariamente possuem a mesma diretriz política. Ainda assim, ao final das deliberações e com a formação de um entendimento, mesmo que haja uma minoria ela será beneficiada pela formação das políticas regionais.

Surge, por outra perspectiva, um receio legítimo de distanciamento entre a formulação e execução de políticas públicas e o cidadão que deve se beneficiar delas; uma preocupação de

¹²FARIAS, op. cit., nota 9.

¹³BRASIL. op. cit., nota 3.

¹⁴Ibid.

que um controle do administrado restará dirimido, bem como a capacidade de interferência do cidadão prejudicada.

O STF, quando do julgamento da ADIN nº 1842/RJ¹⁵, determinou que a competência acerca das questões regionais não pertencia nem ao Estado, nem aos municípios, mas sim ao colegiado dos entes participantes, consubstanciado na participação de todos no colegiado, ainda que de forma não paritária.

Resolveu-se a questão da atuação interfederativa, considerados os municípios e o Estado, mas não a questão da participação popular. O STF também não delimitou um modelo de governança das regiões metropolitanas, entendendo que tal competência é dos Estados, por meio de lei complementar.

Importante observar que o Estatuto da Metr pole¹⁶ se preocupa em estabelecer no art. 6, V, que trata da governança interfederativa, o princípio da gestão democrática da cidade como norteador da governança. Esse princípio por sua vez encontra amparo nos art. 43 a 45 da Lei n  10.257/01¹⁷. Representam tais artigos a participa o da sociedade civil em órgãos colegiados, debates, audiências e consultas públicas, bem como iniciativa popular de projeto de lei. O art. 45¹⁸ faz a men o específica da necessidade de incluir a comunidade de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Além disso, o art. 7 , V¹⁹, determina a necessidade de participa o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão da região metropolitana. O art. 12²⁰ traz a regra de participa o da sociedade civil na forma o do plano de desenvolvimento urbano integrado, por meio de audiências públicas.

  possível encontrar na Constitui o diversas referencias a participa o popular na forma o de políticas públicas, como no art. 29, XII, art. 198, art. 204²¹, que trazem respectivamente, a necessidade de coopera o das associa es representativas no planejamento municipal; participa o da comunidade em a es e serviços relacionados   saúde; e participa o

¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n  1.842. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 19 set. 2018.

¹⁶ BRASIL. Lei n  13.089, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

¹⁷ BRASIL. Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

¹⁸ BRASIL, op. cit., nota 9.

¹⁹ BRASIL, op. cit., nota 8.

²⁰ Ibid.

²¹ BRASIL, op. cit., nota 10.

da população no que diz respeito à assistência social, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Assim, verifica-se que o anseio constitucional pela participação popular na formação de políticas e na administração pública, encontra amparo no Estatuto da metrópole. Entretanto, parece essencial que os Estados ao editarem suas leis complementares instituidoras das regiões, tenham a preocupação de criar meios institucionais de participação direta da população. O fato de a legislação federal trazer a previsão dessa participação não se traduz automaticamente na participação popular efetiva.

Ainda que se verifique a preocupação do legislador em estabelecer a necessidade de participação da sociedade civil nas diversas etapas da governança metropolitana, parece que restou insuficiente.

À luz das experiências municipais, que instituem conselhos municipais, ou populares, em diversos setores da administração pública municipal, percebe-se a necessidade de estabelecer institucionalmente um Conselho Metropolitano, de participação popular, de característica permanente, por meio do qual será assegurada a atuação dos moradores daquela aglomeração.

Fundamental se faz essa participação para consolidação do preceito de que não há confusão entre os interesses estaduais, interesses municipais e os interesses regionais. Desse modo, havendo a participação popular por meio de seus representantes eleitos nas duas primeiras esferas, não faz sentido não assegurar a participação efetiva e permanente, por meio de representantes eleitos na esfera da Região Metropolitana.

3. DA GESTÃO INTERFEDERATIVA

Uma das principais vantagens em se estabelecer uma aglomeração urbana de municípios reside no fato de que eles possuem capacidades distintas de administração, que quando reunidas num interesse regional proporcionam maior eficiência e capacidade de gestão. Isto é, conforme já consolidado em oportunidade prévia, ao se reunirem para executarem as políticas cujos efeitos ultrapassem a esfera local, os municípios imediatamente ganham maiores condições de fazer suas próprias atividades locais e as regionais com maior eficiência.

Contudo, esse processo não se dá de modo automático. O estabelecimento por lei complementar de uma região metropolitana, ou qualquer outra forma de aglomeração urbana,

representa apenas a etapa inicial de um projeto regional de gestão pública, a saber, a função pública de interesse comum, nos termos do art. 2º, II da Lei nº 13.089/15²².

Para que esse projeto seja efetivado, faz-se necessária a criação de instrumentos administrativos que possibilitem a execução das políticas públicas regionais, criadas no plano de desenvolvimento urbano integrado. Esse plano, entretanto, cria apenas o norte da gestão regional, não seus efetivos instrumentos.

É nesse sentido que o Estatuto da Metrópole traz a noção de estrutura de governança interfederativa. Nos termos do art. 2º, IV, do Estatuto da Metrópole²³, governança interfederativa significa compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Há uma preocupação do legislador de que não apenas sejam instituídas as regiões metropolitanas, como também sejam previstas formas de governá-las, a fim de planejar e executar políticas públicas de interesse comum.

Nesse sentido governança seria a necessidade de diminuir riscos, reduzir complexidades, controlar e governar os fatos naturalmente necessários e contingentes, transformando a complexidade desorganizada em organizada²⁴.

Somando-se a essa previsão, a lei prevê que todos os municípios deverão adequar seus planos diretores para que fiquem em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, demonstrando a necessidade de absorção, por parte de cada ente que integra a aglomeração, dos objetivos que passarão a regê-la.

Essas previsões, guardadas as suas devidas funções, não são capazes, por si só, de impulsionar a atuação conjunta dos municípios e do Estado-membro participante da região metropolitana. Fez-se necessário que a lei previsse uma forma institucional de se organizar adequadamente a nova esfera que surge.

Destaque-se, pois, o art. 9º, IV e VI²⁵, que prevê de modo explícito a possibilidade de as aglomerações se organizarem na forma de um consórcio público. Essa previsão é de

²² BRASIL. *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 19 ago. 2018.

²³ BRASIL, op. cit., nota 1.

²⁴ SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Souza; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna. ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Goiânia, vol.9, no.2, p.203-215, ago. 2017.

²⁵ BRASIL, op. cit., nota 1.

fundamental importância, quando se trata de assegurar instrumentos concretos de gestão, organização e execução de políticas públicas.

O consórcio público é o modelo de cooperação interfederativa que melhor se adequa a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Apesar disso, frise-se que a lei adotou, de modo correto, a fim de conferir a maior possibilidade aos gestores, a integração por convênios de cooperação e contratos de gestão.

A Lei dos Consórcios Públicos²⁶ dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para a gestão compartilhada de políticas públicas, criando um arcabouço para concretizar o federalismo de cooperação, cujos princípios constitucionais carecem de regulamentação. Serve, ainda, à finalidade de compatibilizar o respeito a autonomia dos entes federados com o fomento de uma maior interdependência e articulação entre as esferas de governo, considerando as desigualdades regionais e assimetrias existentes entre as diversas administrações públicas.

Os consórcios públicos encontram fundamento constitucional no art. 241 da CRFB/88²⁷, que prevê que os entes federativos poderão realizar a gestão associada de serviços públicos, inclusive com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens.

Apesar de as regiões metropolitanas e outras aglomerações urbanas não serem criadas por ato voluntário dos municípios, mas sim por força estadual, não há qualquer conflito entre sua criação forçada e a voluntariedade do consórcio público. Pelo contrário. Se ao ser instituída uma aglomeração e os municípios adequarem seus planos diretores ao plano de desenvolvimento urbano integrado, ela for seguida da criação de um consórcio público voluntário pelos municípios, estar-se-ia reforçando a legitimidade de tal aglomeração, bem como demonstrado o efetivo esforço dos entes federativos municipais em efetivarem seus interesses em comum.

Os consórcios se revelam especialmente atrativos para as aglomerações de municípios, uma vez que a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005²⁸, ao disciplinar os consórcios públicos, garantiu a eles a segurança jurídica necessária para funcionar como um elemento estratégico na promoção do desenvolvimento regional. Nesse sentido, a Lei n.º 11.107/05²⁹ atribui personalidade jurídica aos consórcios públicos (artigos 1º, §1º e 6º). Tal personalidade jurídica se configura como associação,

²⁶BRASIL. *Lei n.º 11.107*, de 06 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

²⁷BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

²⁸BRASIL. *Lei n.º 11.107*, de 06 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

²⁹BRASIL, op. cit., nota 6.

podendo esta ser de direito público ou de direito privado. Quando criado com personalidade de direito público, o consórcio público se apresenta como associação pública, nova pessoa de direito público interno criada por alteração do art. 41, inciso IV, do Código Civil³⁰.

Por ser pessoa jurídica diversa dos entes que o constitui, o consórcio público responde por si, portanto, se obriga em nome próprio, por conta própria. Por apresentar tais características, os consórcios se apresentam como melhores instrumentos para favorecer o planejamento, regulação e prestação de serviços que, por diversas vezes, transcendem a esfera de atuação de um único ente federativo.

A criação desse instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas constitui uma estratégia fundamental frente à necessidade de conferir eficácia máxima às aglomerações urbanas.

Por não fazer distinção dos entes federativos, podendo incluir tanto os municípios quanto o Estado, e até mesmo a União, por meio de uma pessoa jurídica própria, diversa das que o compõem, com aptidão para contratar e licitar, reúne em si as capacidades administrativas que faltam à aglomerações urbanas, sendo, portanto, um adequado instrumento do direito administrativo para efetivar as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

CONCLUSÃO

No âmbito institucional, das relações entre as forças de poder, a Constituição de 1988 estabelece um processo de descentralização político-administrativo e fiscal no país, fortalece a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais e aumenta o volume de transferências de recursos intergovernamentais. Apesar de tal autonomia, percebe-se a necessidade da instituição de mecanismos de cooperação intergovernamental a fim de se conferir maior eficiência na prestação de políticas públicas. Nesse sentido, a Constituição já se antecipou apresentando a possibilidade de instituição das Regiões Metropolitanas.

Inicialmente, verificou-se que as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas são mecanismos institucionais constitucionalmente previstos, para integrar municípios com territórios limítrofes, a fim de proporcionar a cooperação inter-federativa compulsória. Restou evidenciado por esse trabalho que ao contrário do que uma primeira análise mais rasa pode indicar, a instituição compulsória, por parte Estados-membros, de aglomeração urbana com o intuito de cooperação intermunicipal, cumpre a função de

³⁰ BRASIL. *Código Civil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

fortalecer os municípios, e não de enfraquecê-los, uma vez que metrópole e municípios terão esferas de atuação distintas, mas que são complementares.

Por outro lado, tais aglomerações representam um afastamento do campo de planejamento e execução de tais políticas públicas da esfera local, que possui eleição para representantes do executivo e legislativo, para o campo regional, que não possui um governo propriamente dito. Em que pese a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole, ter estabelecido mecanismos obrigatórios de participação da sociedade civil no campo da região metropolitana, entendeu-se pela necessidade de criação de um conselho de caráter permanente, eleito pelo voto direto, pela população metropolitana, com periodicidade, a fim de instituir um fórum permanente de participação e fiscalização da população.

Se tanto a esfera local quanto a esfera estadual possuem poderes executivo e legislativo, eleitos pelo voto direto, secreto e universal, que buscam exercer as funções de elaboração, fiscalização e execução de políticas públicas, por meio de representantes do povo, não seria coerente não haver um órgão de representação direta que permitisse esses debates no âmbito regional. Assim, ideal seria uma inovação legislativa no referido estatuto.

Por fim, se por um lado as regiões têm o potencial de se mostrar um importante instrumento de atuação conjunta de diferentes entes federativos com interesses regionais comuns, de nada serviria sem o adequado mecanismo institucional para sua criação.

Desse modo, inferiu-se que a melhor forma de instrumentalizar as regiões metropolitanas seria por meio da instituição dos consórcios públicos, previstos na Lei nº 11.107/05, porquanto permitem a instituição de pessoa jurídica de direito público ou privado separadamente daqueles entes que a constituem, conferindo maior autonomia administrativa e segurança jurídica.

Ficou evidente, portanto, que muito embora as regiões metropolitanas sejam instrumentos vitais para assegurar a verdadeira autonomia federativa e concretização do federalismo de cooperação, ela pode passar por melhorias legislativas que assegurem a efetiva participação permanente da população e dos municípios integrantes. Do mesmo modo, para que sejam capazes de efetivar suas propostas, devem ser revestidas da adequada roupagem institucional, que, ao final, confira-lhe autonomia e segurança jurídica. Só assim, as regiões metropolitanas poderão ser instrumentos de concretização do federalismo de cooperação.

REFERÊNCIAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (Co-autor). *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de municípios após a constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a emenda constitucional nº 15 de 1996*. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 47, n. 187, p. 59-75, jul./set. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.842*. Relator Min. Luiz Fux. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. *Código Civil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. *Lei nº 11.107*, de 06 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 19 set. 2018.

_____. *Lei nº 13.089*, de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 19 ago. 2018.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 set. 2017.

COSTA, Nelson Nery. Desenvolvimento do município no Brasil. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, RJ, v. 96, n. 349, p. 125-138., jan. 2000.

DALLARI, Adilson Abreu (Coord.). *Direito municipal brasileiro*. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

IBGE. *IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios para 2017*. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017.html>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>>. Acesso em: 23 mai. de 2018.

FARIAS, Talden Queiroz (Co-autor). Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o leading case relativo à região metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, v. 9, n. 51, p. 5-40., dez./jan. 2014.

RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil*. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2018.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *Cadernos Metrópole*, São Paulo; n. 8, p. 105-117, 2 sem. 2002.

SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Souza; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna. ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Goiânia, vol.9, no.2, p.203-215, ago. 2017.