

## Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Ensaio<sup>1</sup>

ANDRÉ TOSTES\*

*“A vida na cidade é um inferno, mas ninguém quer mudar-se para o paraíso.”*

JÚLIO CAMARGO, A Arte de Sofismar<sup>2</sup>

O conteúdo da epígrafe bem sintetiza o desafio da vida na cidade, *bem cultural e civilizatório por excelência*<sup>3</sup>, e expressa a riqueza propiciada pela concentração de experiências humanas. Essa concentração alcança seu clímax nas megacidades das Regiões Metropolitanas.

**Resumo:** Regiões metropolitanas sem personalidade jurídica de direito público são entes híbridos, com reduzida possibilidade de cumprir, com eficiência, sua missão integradora de funções e serviços de interesse comum, sobretudo quando confrontada com os entes federados, juridicamente personificados, que a constituem - o Estado e os municípios nela integrados. No caminho evolutivo da região metropolitana a solidariedade, para além de um vínculo obrigacional, mas sobretudo como princípio constitucional, pode cumprir função essencial na integração de

---

<sup>1</sup>Este trabalho não pretende ser mais que realmente um ensaio, na definição de MASSAUD MOISÉS “Nesse sentido, o ensaio vale menos pelo acerto ou procedência das ideias que pelos horizontes que descortina aos dois interlocutores, um ativo, porque compõe o escrito, outro passivo até certo ponto, porque reage aos conceitos expendidos, acolhendo-os ou refutando-os.” MASSAUD MOISÉS. Dicionário de Termos Literários. Editora Cultrix. São Paulo. 1974. Págs. 175/178.

\* Procurador do Município do Rio de Janeiro.

| Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8334764379829104>

| ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1929-8268>

<sup>2</sup> RÓNAI, Paulo. Dicionário Universal Nova Fronteira de Citações. Rio de Janeiro. Ed. Nova Fronteira. 3ª edição. Verbetes Cidade. Pág.172

<sup>3</sup> Definição de Otilia Beatriz Fiori Arantes mencionada na Entrevista com Otilia Beatriz Fiori Arantes, Professora de Estética de Filosofia da USP. Publicada em Rapsódia – Almanaque de Filosofia e Arte. Departamento de Filosofia – FFLCH – Universidade de São Paulo. Nº 2 (2002), de 16/12/2002. e-ISSN 2447-9772; ISSN 1519-6453. Pág. 240

funções e serviços públicos para a satisfação da comunidade metropolitana.

**Palavras-Chave:** Região Metropolitana; Integração; Disciplina Legal; Personalidade Jurídica; Solidariedade.

*Enviado em 1 de setembro de 2023 e aceito em 30 de novembro de 2023.*

## Introdução

A disciplina legal das regiões metropolitanas é tarefa das mais árduas posta ao ordenamento jurídico brasileiro desde o surgimento desse fenômeno urbano.

O maior obstáculo, que identifique e para o qual proponho algumas ideias, está na dificuldade de aceitar - e, pois, de conformá-la normativamente -, a existência de uma instância de poder<sup>4</sup> entre os municípios e o estado, sem personalidade jurídica de direito público, constituindo-se, porém, em instância indispensável para a integração de serviços públicos mais que essenciais, e em centro de

irradiação de poder jurídico, econômico-financeiro e político<sup>5</sup>.

A ausência de personalidade jurídica ao fenômeno da Região Metropolitana (RM) impede o exercício mais assertivo da competência que vem de lhe ser atribuída pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) 1842, em cujo acórdão se reconheceu à RM atributo de pessoa jurídica, como a titularidade dos serviços públicos de interesse comum.

Sem a personalidade jurídica, uma dada RM, titular dos serviços públicos de interesse comum, fica a meio caminho entre os municípios e o estado, por ela e através dela integrados, e como força fraca<sup>6</sup> diante da

<sup>4</sup> Adota-se aqui a seguinte noção de poder: "Em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos", sugerida por Norberto Bobbio, particularmente a definição desenvolvida por Talcott Parsons (Sul concetto di potere politico - 1963 - trad. Ital., Feltrinelli, Milano, 1981, na seguinte passagem: "... Parsons define o Poder, no sentido específico de Poder 'político', como a 'capacidade geral de assegurar o cumprimento das obrigações pertinentes dentro de um sistema de organização coletiva em que as obrigações são legitimadas pela sua coexistência aos fins coletivos e portanto podem ser impostas com sanções negativas, qualquer que seja o agente social que as aplicar". (Bobbio, Norberto. Dicionário de política, por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Trad. De João Ferreira, Carmem C. Varriale e outros. Brasília, Editora Universidade de Brasília, c1986, Pág. 933, verbete Poder; pág 941, item VII, O Poder no Estudo da Política). Penso mesmo que, em se tratando de serviço público, cuida-se de necessidade de agir, de poder-dever, noção largamente difundida, especialmente útil para fundamentar a conclusão deste Ensaio, como se verá ao seu final (a noção de solidariedade). Vide também nota 4, abaixo.

<sup>5</sup> O Min. NELSON JOBIM reconhece na Região Metropolitana um "centro de poder", embora despersonalizado (vide nota 23): "Obviamente, estamos diante de hipótese em que o sistema deve se manter integrado sob a responsabilidade política e administrativa de um único centro de poder: a REGIÃO METROPOLITANA." ADI 1842, pág. 93. Vide também pág. 121: "... centro de decisão política ...")

<sup>6</sup> A ideia de força fraca, originária da física (MARIO NOVELLO: "Além dessas duas no interior da matéria, no nível atômico e mesmo mais intimamente, no nível intra-atômico, duas novas forças foram reconhecidas e receberam os nomes de forças nucleares fraca e forte. A primeira é responsável pela desintegração da matéria, e a segunda por sua estabilidade e persistência" O que é cosmologia? A revolução do pensamento cosmológico. Jorge Zahar Editores. 2006. Pág. 34), tem também correspondência em texto de CELSO LAFER, na obra Norberto Bobbio: Trajetória e Obra, 1ª Ed. São Paulo, Perspectiva. 2013. Parte II, nº 5, pág. 112, quando diz: "A Carta da ONU, como expressão institucional de um pacto de associação da comunidade internacional, é um terceiro, mas

robustez institucional de que já são dotados, como entes federados, o Estado e os Municípios, as pessoas jurídicas de direito público reunidas numa RM.

Tentativas de explicação para a configuração jurídica da região metropolitana, que qualifico como instância de poder envergonhado, falam em federalismo de coordenação ou de integração, solução impositiva por força do § 3º do art. 25 da Constituição Federal (CF), mediante a criação de RMs, e no art. 43, § 1º, I e II da CF, que prevê a criação de regiões integradas de desenvolvimento (RIDs); ou cooperação federativa, a partir do disposto no art. 241 CF, que autoriza a constituição de consórcios públicos e convênios de cooperação para a gestão associada, dentre outras funções, de serviços públicos de interesse comum.<sup>7</sup> Nas duas abordagens – federalismo de coordenação e de cooperação – está presente

---

um terceiro fraco, porque é um *tertio inter partes*. Não é, por carência de um *pactum subjectionis*, um *tertius super partes*.” (Em itálico no original). A ideia de força forte pode ser encontrada, também na exemplificação de CELSO LAFER, na experiência da Comunidade Europeia: “Cabe apenas observar que, onde foi possível, à luz da lição do labirinto, criar um poder comum supranacional, acima das partes, por obra da delegação de cunho federativo de competências dos Estados, como na experiência europeia, uma região do mundo que viveu séculos de guerra vive há décadas em paz. (Op. cit. Pág. 128). Região metropolitana com personalidade jurídica, “obra de delegação de cunho federativo de competências” de Estado e Municípios, “força forte”, pode promover a integração harmoniosa – ou mais tendente à harmonia – da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>7</sup> PAULA RAVANELLI. Consórcios Públicos. Os Desafios do Fortalecimento de Mecanismos de Cooperação e Colaboração entre os Entes Federados). RIBEIRO, Wladimir Antônio. Cooperação federativa e a lei de Consórcios Públicos, Ministério das Cidades, Brasília, 2007. Autores assim citados na Contestação do Estado do Rio de Janeiro no processo 5036779-30.2019.4.02.5101, 24ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. O acórdão proferido na ADI 1842 também contém referências doutrinárias que fazem a distinção entre federalismo de cooperação e federalismo de coordenação, além de menção à legislação que as justificaria – as noções de federalismo de cooperação e de coordenação – v. voto do Min. GILMAR MENDES, fl. 172.

o gérmen das ideias que se preconizarão neste ensaio.

Penso que a disciplina constitucional, em qualquer das soluções previstas, aponta o rumo, mas é insuficiente para conferir “força forte” à integração de funções públicas de interesse comum, à prestação eficiente do serviço público comum, cumpridora do princípio constitucional da eficiência. Falta elemento jurídico para conferir efetividade, desencadear soluções, sobretudo para o cidadão, usuário e destinatário do serviço público, diante da inexistência de pessoa jurídica de direito público à qual se possa imputar o comando, ainda que subsidiário e final, de que “os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia” (art. 4º da Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública).

Não bastaria, para esse fim, a existência de uma prestadora do serviço, pessoa jurídica de direito privado, ante a possível responsabilidade subsidiária do poder público na prestação de serviços públicos. Afinal, quem há de responder, por último, pela negativa, ou pela insuficiência do serviço público em regiões metropolitanas?

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO já alertava para esse desafio ao comentar o dispositivo que autorizava a criação de Região Metropolitana no regime constitucional anterior. Previa “um foco de atrito”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> “Surge, pois, no direito brasileiro, ainda que embrionariamente, uma nova entidade que se interpõe entre o Município e o Estado. Tal entidade, entretanto, no direito positivo, não pode ter mais do que funções de coordenação e

No atual ordenamento constitucional brasileiro a prerrogativa para criação jurídica das regiões metropolitanas é dos Estados federados, em conformidade com o § 3º do art. 25 da CF<sup>9</sup>, para a integração das funções públicas de interesse comum. Esse dispositivo consta do Título III, DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, Capítulo III, DOS ESTADOS FEDERADOS.

A competência já foi da União, conforme o art. 164 da Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional 1/1969; ou art. 157, § 10, da Constituição de 1967, antes da Emenda Constitucional 1/1969, dispositivos que faziam parte do Título III, Da Ordem Econômica e Social.

A atribuição desse poder-dever aos Estados resultou na (re)criação, no caso do Rio de Janeiro, de Região Metropolitana, cuja Lei Complementar Estadual 87, de 16 de dezembro de 1997, desrespeitou a autonomia dos municípios dela integrantes, particularmente em relação à respectiva titularidade dos serviços públicos de interesse comum.

Esse mesmo desrespeito contagiou também disposição da Constituição do Estado da Bahia, com usurpação da competência e da titularidade dos municípios daquele Estado relativamente à prestação de serviços de saneamento básico. Um dos artigos impugnados da Carta baiana falava

---

orientação, já que há de respeitar a autonomia municipal estabelecida pelo art. 15 desta Constituição (vide supra). Isto gerará, certamente, um foco de atrito.” (MANUEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. Comentários à Constituição Brasileira. 5 ed. Ver. E atualizada. São Paulo: Saraiva. 1984. Pág. 678. Comentário ao art. 164)

<sup>9</sup>Art. 25...

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

expressamente que competia “ao Estado... prestar... serviços de saneamento básico... que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.”<sup>10</sup>

Caso típico de concentração de poder nos estratos ditos – equivocadamente - superiores da organização federativa brasileira, que vê hierarquia entre União, Estados e Municípios. Vício cultural, sociológico, histórico e jurídico, que persiste.

A correção desse desvio exigiu esforço considerável do Supremo Tribunal Federal para a fixação de princípios e limites, de modo a evitar a usurpação de competências municipais pelos estados quando criam região metropolitana. A definição desses princípios e limites é resultado do julgamento do *leading case* sobre RM, objeto da ADI 1842, que será examinado ao longo deste ensaio.

Referido esforço concentrou-se em solução que contemplasse, a um só tempo, articulação entre esferas distintas de poder (Estado e Municípios); divisão de competência, com perda recíproca de poder (municípios perdem parte da competência para organizar serviços de interesse local e estado perde parte da competência para a disciplina de interesse regional circunscrito ao complexo metropolitano); conjugação de esforços para atendimento eficiente (princípio previsto no art. 37, *caput*, CF) de comunidades em relação às quais as divisas, difusas, dos territórios entre os municípios limítrofes não pode significar redução ou precariedade de direitos fundamentais – transporte, moradia, saúde, educação, saneamento básico. Tudo, em suma, um

---

<sup>10</sup> ADI 2.077 BAHIA, citada também no voto do Min. GILMAR MENDES no acórdão da ADI 1842, pág. 156.

notável esforço para superar a impossibilidade de se reconhecer a instância intermediária de poder, solução deixada para o legislador estadual.<sup>11</sup>

Em regiões metropolitanas, o fato de viver no município A, sob o ponto de vista do direito subjetivo de cada cidadão/usuário de um serviço público a ser prestado de modo satisfatório, não deveria significar menos serviço, ou serviço pior, em relação àquele que mora no município B, ao menos no que diz respeito aos direitos sociais fundamentais<sup>12</sup>, conteúdo de funções integradas em regiões metropolitanas, em especial se as divisas entre esses municípios desapareceram da vista, tornaram-se indistintas, remanescendo apenas nos documentos cartográficos.

Particularmente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro são as seguintes as funções de interesse comum que compõem direitos sociais fundamentais, conforme disposições da Lei Complementar Estadual (LC) 184/2018, que atualmente dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras

providências: saúde<sup>13</sup> (saneamento básico, proteção do meio ambiente, art. 3º, II e VIII da LC 184/2018; art. 200, IV, da CF), moradia e lazer (funções do planejamento urbano, com o “ordenamento territorial metropolitano sob a ótica do uso do solo, em todos os seus aspectos – art. 3º, I da LC 184/2018); transporte (art. 3º, III, idem). São esses os exemplos em que se articulam diretamente os direitos sociais fundamentais com as funções e serviços de interesse metropolitano, como exposto acima.

O objeto deste ensaio é, pois, contribuir para a compreensão das limitações e possibilidades do ordenamento do complexo metropolitano, identificar suas falhas, inclusive históricas, sugerir iniciativas, propor interpretação e integração jurídicas, com vistas ao aprimoramento da disciplina normativa das regiões metropolitanas, sob a perspectiva da necessidade de evolução de regras de convivência em um mundo de crescente complexidade, que encontra nas grandes concentrações urbanas o seu paroxismo.

A ideia base é demonstrar que, até o advento de emenda constitucional que admita a personificação jurídica da RM, ainda que limitada, o instituto jurídico da solidariedade pode cumprir a função de articular as competências constitucionais de estado e

<sup>11</sup> Esse esforço notável não foi suficiente para superar a indefinição sobre um modelo de gestão de RM, como bem observou o Min. TEORI ZAVASCKI, págs. 268/269 do seu voto. O STF preferiu deixar a solução ao legislador estadual: “O certo é que, independentemente da definição, aqui, sobre o sistema constitucionalmente mais adequado para a gestão das regiões metropolitanas, essa matéria, no meu entender, está reservada, em grande medida, à discricionariedade do legislador estadual, que deverá levar em consideração as circunstâncias territoriais, sociais, econômicas e de desenvolvimento próprios de cada agrupamento de municípios.”

<sup>12</sup> Constituição Federal, art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>13</sup> O saneamento básico e a proteção do meio ambiente integram o conteúdo do direito à saúde, nos termos do art. 3º da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes: Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

municípios em região metropolitana, funcionando como elemento catalisador.

A solução sequer é original. Já a previa o art. 29 da Constituição Federal de 1937<sup>14</sup> em termos muito semelhantes ao que se preconiza neste ensaio, inclusive com a limitação das atribuições da personalidade jurídica de direito público aos fins metropolitanos, para preservar a respectiva finalidade institucional.

## 1. A Região Metropolitana

O fato metropolitano, como os fatos sociais em geral, manifesta-se como fenômeno urbanístico caracterizado pela conurbação, evidenciando-se pela ausência de limites físicos entre as zonas urbanas de municípios distintos.

Existe como fato, inquestionável em si, ao qual o direito se volta para disciplinar as relações que se desenvolvem nessa realidade, em especial, para o objeto deste ensaio, as relações derivadas do (des)encontro das competências dos municípios que integram as regiões metropolitanas, as relações entre os municípios conurbados e as relações dos municípios com o Estado que reconhece e conforma a Região Metropolitana.

Regiões metropolitanas acontecem e são<sup>15</sup>. O direito cuida de dar-lhes sentido no campo

das relações jurídicas que despertam e irradiam, e que são das mais complexas: relações entre municípios; entre Estado e Municípios; entre serviços públicos municipais, estaduais e de interesse comum (ou metropolitanos).

Regiões Metropolitanas se caracterizam também por elevada concentração populacional, graves desafios ambientais, concentração de pobreza, intensa desigualdade, elevada mobilidade urbana, precariedade de saneamento básico, serviços prestados por distintos titulares das funções públicas e, pois, por diferentes operadores<sup>16</sup>.

As regiões metropolitanas, expressão jurídica do fenômeno social e urbano, não encontraram até o momento o sossego normativo necessário para um desenvolvimento sem sobressaltos, que conduza à harmonia indispensável à satisfação das necessidades essenciais da sua população.

## 2. O fracasso da solução do regime constitucional anterior

Regiões metropolitanas, em geral, não são planejadas, embora possam surgir no entorno de cidades planejadas, como são, por exemplo, as regiões metropolitanas de Goiânia e Belo Horizonte, ambas as cidades nascidas das pranchetas.

<sup>14</sup>Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

<sup>15</sup> Assim, a partir do exame da regra constitucional, chega-se a uma série de conclusões:

(1) somente é possível a criação de AGRUPAMENTO MUNICIPAL quando exista a necessidade de "integrar a organização, o planejamento e a execução de atividades de interesse comum";

(2) essa necessidade de integração não pode ser uma ficção jurídica, uma necessidade criada pela própria lei complementar, mas é preciso que elementos fáticos tornem

clara essa necessidade e a subsidiem; (trecho do voto do Min. NELSON JOBIM na ADI 1842. Pág. 85).

<sup>16</sup> EROS GRAU já anotava a complexidade da Região Metropolitana, nos seguintes termos: Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constituiu um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo. E. Revista dos Tribunais, 1983. Pág. 10

Pode-se ainda considerar, embora não seja objeto deste ensaio, mas no contexto do surgimento de metrópoles a partir de cidades planejadas, a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico de Brasília, criada pela Lei Complementar Federal 94, de 19 de fevereiro de 1998, com fundamento nos artigos 21, IX, 43 e 48, IV da CF, solução para integração de unidades federadas que compõem mais de um Estado, ou um Estado e o Distrito Federal, como no caso. Essa solução constitucional da RIDE de Brasília contribui para articular a integração de serviços comuns sem a necessidade da fusão de Estados, processo jurídico-político muito mais complexo que, no passado, recebeu solução arbitrária, imposta pela fusão, determinada pela União Federal, dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, durante a ditadura militar 1964/1985.<sup>1718</sup>

As primeiras regiões metropolitanas, do ponto de vista jurídico, foram criadas no regime constitucional passado, competência constante do art. 164 da Constituição de

1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que sequer previa a atuação, na respectiva criação, do Estado no qual se localizava a RM.

Talvez esteja aí a primeira razão do fracasso. Sua criação dependia de ato do Governo Federal, cujo centro de poder se encontrava e se encontra institucional e fisicamente distante do fenômeno a ser regrado.

Não obstante, nasceram 9 regiões metropolitanas de duas leis complementares federais: LC 14, de 8 de junho de 1973, criadora das regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; e LC 20, de 1º de julho de 1974 que, para regradar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, teve que impor também a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, medida que, hoje, não mais exigiria essa solução arbitrária, como visto.

O novo regime constitucional corrigiu os erros do distanciamento institucional e físico do fenômeno, atribuindo aos Estados a competência para a criação das regiões metropolitanas com vistas à integração de cidades (municípios) neles (nos Estados) contidas, e preveniu também o vício da integração forçada pela fusão, agora pela previsão da criação de RIDes pela União Federal.

### 3. As atuais normas constitucionais de regência

É interessante registrar, mais uma vez, a mudança topológica da autorização constitucional para a criação de região metropolitana, que, como visto, saiu da ordem econômica e social no regime constitucional

<sup>17</sup> Há exemplos de outras RIDes, como as de Petrolina e Juazeiro (Pernambuco e Bahia), criada pela Lei Complementar Federal 113, de 19 de setembro de 2001; e da Grande Teresina (Piauí e Maranhão), objeto da LC Federal 112, da mesma data.

<sup>18</sup> Não obstante as diferenças entre RIDE e RM, sobretudo da origem dos entes reunidos (municípios de estados distintos; de estados e distrito federal) há identificação entre as funções integradoras de RM e de RIDE. O art. 3º da Lei complementar 94 de 19/2/1998, criadora da RIDE de Brasília, por exemplo, declara expressamente que são “de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infraestrutura e de geração de empregos. O mesmo texto consta do art. 3º da Lei Complementar 112, de 19/9/2001, que instituiu a RIDE da Grande Teresina, a demonstrar o caráter de integração jurídica de serviços comuns que caracterizam os fenômenos da conurbação, ocorram entre municípios do mesmo Estado ou de Unidades Federativas distintas. O art. 1º do Decreto 10.296, de 30 de março de 2020, que regulamentou a Lei Complementar 113, de 9 de setembro de 2001, criadora da RIDE Petrolina/Juazeiro, também fala em “promover a articulação e a harmonização das ações administrativas da União, dos Estados de Pernambuco e da Bahia e dos Municípios que a integram.”

anterior, para compor a organização do estado federado na Constituição de 1988. Uma porta entreaberta para a personificação da RM?

Se essa mudança não autoriza, sem maiores investigações, a interpretação de que o objetivo da criação de RM, no regime constitucional de 1967/1969 atendia mais ao apelo do desenvolvimento econômico, típico do período (e razão da sua inserção na ordem econômica e social), que da integração de funções e de serviços públicos, permite pensar, porém, e em uma perspectiva constitucional evolutiva, que a região metropolitana, como fenômeno jurídico, deu passo importante para ocupar o lugar mais adequado, que é fazer parte da República Federativa Brasileira como ente autônomo, ainda que, no trajeto dessa evolução, venha a ser dotado de autonomia relativa, limitada, mais acentuadamente administrativa e financeira, pertinente a sua finalidade integrativa, até mesmo com seus representantes sujeitos a processo eleitoral.

A criação de regiões metropolitanas, como dito, está prevista no § 3º do artigo 25 da CF para a integração de cidades em um mesmo Estado (para cidades localizadas em estados distintos, como já se sabe, a solução está na criação de RIDEs prevista nos artigos 21, IX, 43 e 48, IV da CF). A Constituição do Estado do Rio de Janeiro reproduz esse comando no *caput* do artigo 75<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Art. 75 - O Estado poderá criar, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum.

§ 1º - Os Municípios que integrem agrupamentos não perdem a autonomia política, financeira e administrativa.

§ 2º - As regiões metropolitanas, as microrregiões e as aglomerações urbanas dispõem de um órgão executivo e de um Conselho Deliberativo compostos na forma da lei complementar que incluirá representantes dos poderes

#### 4. Objeto da Região Metropolitana

A criação de regiões metropolitanas cumpre a função constitucional de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum entre entes federados – estados e municípios - aos quais a mesma Constituição atribui competências exclusivas, comuns, suplementares e residuais.

O grande desafio da elaboração jurídica, portanto, está na articulação das competências entre e de pessoas jurídico-políticas de interesses não coincidentes, por vezes conflitantes; está na demarcação o mais precisa possível entre os limites da exclusividade, da comunhão, da suplementação e das manifestações residuais de poder entre pessoas jurídicas de status igual<sup>20</sup>.

Em outras palavras pode-se dizer que esse desafio está definido, na base, pela articulação das competências atribuídas aos estados e aos municípios, integrantes da República brasileira<sup>21</sup>.

E o desafio, no topo, se define pelo fato de as RMs não contarem, ainda, com personalidade jurídica de direito público, de

---

Executivo e Legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.

§ 3º - O Estado e os Municípios estabelecerão mecanismos de cooperação de recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum das regiões, microrregiões e aglomerações urbanas.

§ 4º - Os Municípios que suportarem os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum terão direito a compensação financeira a ser definida em lei complementar.

<sup>20</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>21</sup> Não se cogita aqui da menção ao Distrito Federal, que não é integrado por municípios. Não obstante, o Distrito Federal poderá fazer parte de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, criadas pela União Federal, como já referido.



modo a reconhecê-la como ente federado, condição que, se atendida, com atribuição de competências bem delimitadas, e ainda que politicamente limitadas, tornaria menos árdua a tarefa de dar forma ao que é híbrido<sup>22</sup>, de organizar eventuais conflitos e arbitrar disputas para a realização do interesse comum.

Partindo do geral para o particular, e no contexto deste trabalho, as grandes linhas de competência constitucional no direito brasileiro identificam o interesse regional com a competência dos Estados e o interesse local com a competência dos municípios.

Região metropolitana está situada na confluência das competências Estado-Municípios, com parcela do interesse regional imbricada com totalidades (ou quase totalidades) de interesse local, de tal sorte que não se mostra possível, ou deveras complexo, distinguir tais interesses em muitas situações – o interesse regional parcial do interesse local.

É tarefa complexa porque o interesse, como conteúdo e expressão de poder, deixa de ser local, passando a interlocal, sem se transformar em regional (ao menos no interesse regional caracterizador da competência de um Estado). E qualquer tentativa de transformar o interesse interlocal em regional-estadual resultaria em usurpação da competência municipal, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1842<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> O Min. MAURICO CORRÊA também entendeu que Região metropolitana é gênero híbrido: “20. A previsão constitucional permite, na realidade, a configuração de uma espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira, situada na convergência entre as atribuições do Estado e as de seus respectivos Municípios.” (Pág. 27 do acórdão)

<sup>23</sup> “O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para

Não deve ser descartada, portanto – deve mesmo ser estimulada - a possibilidade da evolução normativa constitucional para a criação de uma quinta pessoa de direito público interno ao lado da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: a Região Metropolitana, ainda que de perfil mais técnico, autárquico, sujeita a processo eleitoral distinto daqueles reservados aos Estados e Municípios, mas com eles articulado e não coincidente – a não coincidência de mandatos pode funcionar como fator de estabilidade de atribuições administrativas frente a interesses públicos presentes na confluência de competências constitucionais, como é o caso das funções metropolitanas.<sup>24</sup>

É fator dessa evolução, por exemplo, a previsão da Participação Compulsória dos municípios e dos estados nas respectivas regiões metropolitanas e RIDEs.

Os municípios não podem recusar participação em regiões metropolitanas, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 1841, relator o Ministro CARLOS VELLOSO<sup>25</sup>.

---

preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.” Parte do item 5 da emenda do acórdão proferido no julgamento da ADI 1.842

<sup>24</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA também defende essa solução no seu Direito urbanístico Brasileiro: “22. Estamos, no entanto, convencidos de que a solução adequada do problema metropolitano será esta: *reinstucionalização a nível constitucional para criar outra esfera governamental – a do governo metropolitano.*” Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1981. Pág. 204. (Em itálico no original)

<sup>25</sup> Ementa ADI 1841. STF. CONSTITUCIONAL. REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICRORREGIÃO. C. F., art.25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único.

I – A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual.

II – Inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 357 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

III – ADIn julgada procedente.

O voto do Relator considerou inconstitucional o dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que sujeitava a

Se não podem recusar a participação, se estão obrigados a se reunir, não poderiam, positivamente, instituir pessoa jurídica que lhes reunisse as competências constitucionais necessárias, numa espécie de delegação federativa metropolitana?<sup>26</sup>

Emenda Constitucional poderia prever a existência de Região Metropolitana com personalidade jurídica de direito público interno, a partir da criação de um poder comum interlocal pelos respectivos Estados, com competência para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”, observadas as peculiaridades regionais e locais, *numa delegação de cunho federativo das competências do Estado* e dos municípios.

Aponta para esse rumo também o acórdão proferido na ADI1842, que reconheceu a “titularidade do serviço (expressão de poder-dever, e também de direito de propriedade) ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado”, isto é, à Região Metropolitana<sup>27</sup>.

No mesmo sentido dessa solução está o disposto no art. 11, IV da Lei Complementar do Estado do Rio de Janeiro, que diz ser do

Conselho Deliberativo da RM a titularidade do serviço público de saneamento<sup>28</sup>.

O Min. RICARDO LEWANDOWSKI, em seu voto na ADI 1842, fala expressamente na personificação jurídica da entidade metropolitana.<sup>29</sup>

## 5. Os desafios da integração metropolitana no atual ordenamento jurídico

O caso da (re)criação da RM do Rio de Janeiro é bem revelador dos respectivos desafios jurídicos e, mais que tudo, desafios para o seu bom funcionamento. Refiro-me à Lei Complementar Estadual 87, de 16 de dezembro de 1997, objeto da já mencionada ADI 1842, cujo acórdão instituiu o marco regulatório da criação de regiões metropolitanas.

Em um primeiro momento, o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) tentou atribuir a si a titularidade de variados serviços públicos metropolitanos, sob o argumento do caráter e do interesse regional da referida integração. Partidos Políticos: dos Trabalhadores (PT); Popular Socialista (PPS); da Frente Liberal (PFL) e Democrático Trabalhista, reagiram e propuseram quatro ações diretas de inconstitucionalidade, de nºs, respectivamente 1826; 1906; 1843 e 1842 (todas reunidas nessa última) de diversos artigos da Lei Complementar 87, de 16/12/1997.

criação da região metropolitana, ou a participação municipal em região metropolitana à prévia aprovação da respectiva Câmara Municipal.

<sup>26</sup> CELSO LAFER. Norberto Bobbio, trajetória e obra. Pág. 128, disse sobre a criação da Comunidade Europeia: “Cabe apenas observar que, onde foi possível, à luz da lição do labirinto, criar um poder comum supranacional, acima das partes, por obra da delegação de cunho federativo de competências dos Estados, como na experiência europeia, uma região do mundo que viveu séculos de guerra vive há décadas em paz.”

<sup>27</sup> “Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. 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.” Trecho do item 5 da ementa do acórdão proferido no julgamento da ADI 1842. Págs. 3 e 4.

<sup>28</sup> Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro:

VII - exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos, incluindo:

<sup>29</sup> “Em suma, a própria lei complementar que institui a entidade regional poderá lhe conferir personalidade jurídica - que terá natureza territorial-autárquica -, transferindo àquela a titularidade dos serviços.” ADI 1842, pág. 258/259. Vide também página 266, parte final.

No exame do caso – que demorou 15 anos e vem de ser concluído somente em 15/12/2020 com trânsito em julgado após rejeição de embargos de declaração -, enfrentou-se a ausência de personalidade jurídica da região metropolitana<sup>30</sup> e prestigiou-se a conquista definitiva, pelos municípios, da sua condição de ente federativo<sup>31</sup> e se reconheceu a importância do Estado na função coordenadora do arranjo metropolitano indispensável<sup>32</sup>. E, sobretudo, afirmou-se a ausência de hierarquia entre os entes federativos integrantes da Região Metropolitana<sup>33</sup>.

Se, por um lado, o desafio jurídico experimentou avanço notável, por outro não conseguiu ainda serenar os ânimos da disputa de poder pela titularidade dos serviços metropolitanos, em especial daquele que

ainda esteve, e pode continuar, na ordem dos nossos dias até bem recentemente – o do saneamento básico.

O Município do Rio de Janeiro (MRJ), por exemplo, já entendeu e defendeu que para tais serviços, se contidos no interior de uma bacia hidrográfica, com toda ela inserida no território de um município somente, não haveria razão jurídica para ficarem submetidos à integração metropolitana.<sup>34</sup>

O art. 7º da Lei 14.026, de 15/7/2020 (novo marco regulatório do saneamento), com a nova redação dada ao art. 3º, XIV, da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que, dentre outras providências, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, parece dar razão parcial a essa interpretação quando dispõe que são *serviços públicos de saneamento básico de interesse comum: serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento<sup>35</sup> de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios, denotando a necessidade de organizá-los, planejá-los, executá-los e operá-los de forma conjunta e integrada pelo Estado e pelos Municípios que compartilham, no todo ou em parte, as referidas instalações operacionais.*

Parece dar razão parcial porque será sempre possível discutir, discordar, por exemplo, em que a destinação final do esgoto,

<sup>30</sup> “Ao contrário do que já se defendeu, a REGIÃO METROPOLITANA não se constitui em quarto nível da federação brasileira e nem detém autonomia que possa ser exercitada independentemente dos interesses dos MUNICÍPIOS envolvidos. “Na verdade, digo eu, as REGIÕES METROPOLITANAS são organismos administrativos de viabilidade de funções públicas de interesse comum que seria naturalmente de competência dos MUNICÍPIOS. Não tem natureza política. Não são dotadas de personalidade jurídica de direito interno e, por isso, não é organização institucional intermediária entre o ESTADO e o MUNICÍPIO.” Trechos do voto do Min. NELSON JOBIM, págs. 74/75 do acórdão proferido no julgamento da ADI 1842. Vide também pág. 122 do mesmo voto)

<sup>31</sup> 3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). Item 3 da ementa do acórdão citado.

<sup>32</sup> Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação **do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional.** Trecho do voto do Min. RICARDO LEWANDOWSKI, pág. 247. (destaques do subscritor)

<sup>33</sup> “O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário 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.” Parte do item 5 da ementa do acórdão já citado.

<sup>34</sup> Argumentação desenvolvida no processo da ação judicial 5036779-30-2019.4.02.5101, Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio de Janeiro

<sup>35</sup> A ideia do compartilhamento, todavia, se não apazigua, ao menos no Rio de Janeiro, a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico na relação município x região metropolitana, é forma de solidariedade, solução que também se preconiza neste estudo.

quando realizada em mar aberto (como é feita em alguns pontos do litoral carioca), não fica limitada a uma determinada bacia hidrográfica, mas marítima, com possibilidade de atingir o litoral de municípios vizinhos. Também é parcial essa razão na medida em que grande parte da captação de água para tratamento e distribuição na Cidade do Rio de Janeiro é feita em território de outros municípios, na bacia do Rio Guandu<sup>36</sup>.

O MRJ defende também, em argumentação muito interessante, que o exercício da função de regular o uso do solo (competência constitucional tida como privativa de cada municipalidade) pressupõe a titularidade exclusiva e a execução dos serviços de saneamento básico, na medida em que tais serviços, ou sua ausência, são indutores da expansão urbana, problema e competência tipicamente locais.

O Estado do Rio de Janeiro e sua – ainda, embora com funções limitadas - companhia prestadora de serviços de saneamento – Companhia Estadual de Águas e Esgoto (CEDAE), se já não defendem, para si, a titularidade desses serviços, contrapõem que o saneamento básico não pode ser regularmente bem prestado nas áreas informais porque os municípios não cumprem sua função de planejamento, ordenamento e

fiscalização das regras de uso e ocupação do solo. Quanto a esse ponto, o MRJ sustenta que política assistencialista ainda largamente praticada, historicamente conhecida como política da “bica d’água” consolida ocupações irregulares antes mesmo que a Administração local possa tomar qualquer medida de organização do uso do solo. Conflito insolúvel, circular, sobretudo quando se observa que o ordenamento territorial metropolitano é serviço da titularidade da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, nos termos do art. 3º, I da LC 184/2018, já citado.

Esse estado de conflito pode criar dificuldades expressivas, senão insuperáveis, por exemplo, para o desenvolvimento de solução habitacional da população carente nos limites de dois ou mais municípios metropolitanos.

## 6. A interpretação do § 3º do Art. 25 da Constituição Federal e o significado jurídico do verbo integrar

O Supremo Tribunal Federal, como dito, levou 15 anos para decidir sobre o significado jurídico do verbo *integrar*, tempo transcorrido entre a distribuição da ação direta de inconstitucionalidade 1842 em 10/6/1998 e a data do julgamento em 06/3/2013<sup>37</sup>, com a publicação do acórdão em 16/9/2013. Se contado esse prazo a partir da promulgação da Constituição de 1988, em 5/10/1988, são 25 anos nos quais o ideal de integração metropolitana, em termos jurídicos, levou para se materializar, sem contar o prazo de 24 meses da modulação

<sup>36</sup> A bacia hidrográfica do Rio Guandu é formada pelos rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim, está situada a oeste da bacia da Baía de Guanabara, contribuinte à Baía de Sepetiba, no Estado do Rio de Janeiro, e ocupa uma área de 3.600 km<sup>2</sup>, abrangendo 15 municípios: Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Japeri, Queimados, Miguel Pereira, Vassouras, Piraí, Rio Claro, Engenheiro Paulo de Frontin, Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, Mendes, Mangaratiba e Barra do Piraí, onde vivem aproximadamente de 1 milhão de habitantes. Esta bacia se reveste de uma característica peculiar, sem outro exemplo no país, pois grande parte do volume de água que a compõe tem origem na transposição de, em média, 120 m<sup>3</sup>/s do Rio Paraíba do Sul, no município de Barra do Piraí. (texto obtido em <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Livro-Bacia-Hidrogr%C3%A1fica-dos-Rios-Guandu-da-Guarda-e-Guandu-Mirim.pdf> acesso em 25/8/2021 às 18h.)

<sup>37</sup> A título de curiosidade, e como demonstração da complexidade da questão, registra-se que a primeira sessão de julgamento aconteceu em 12/4/2004. A última, virtual, aconteceu em 21/11/2020.

constante do próprio acórdão<sup>38</sup>, ainda que, no caso, não tenha sido utilizado, eis que o ERJ editou a lei que reorganizou a Região Metropolitana antes de vencido o prazo fixado pelo STF.

O acórdão fixou o sentido jurídico do verbo integrar, resultante de um notável esforço de conciliação do desafio de base já referido<sup>39</sup> – a articulação das competências municipais decorrentes da respectiva autonomia federativa, com o trato do interesse comum, que não é do Estado, com o desafio do topo, a impossibilidade de atribuí-las (essas competências) a um ente federativo anda inexistente, solução deixada ao legislador estadual.

A RM, na forma que vier a ser definida pelo respectivo Estado, é a titular dos serviços comuns, preservada a autonomia dos municípios e assegurada a participação do Estado, sem predomínio de um ente federado sobre outro.

A leitura dos itens 3 a 5 da ementa do acórdão, uma vez mais, é altamente instrutiva do conflito de base aqui exposto, bem como do esforço realizado e da solução alcançada<sup>40</sup>:

<sup>38</sup> “6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.” Parte da ementa do acórdão da ADI 1842.

<sup>39</sup> Vide pág.10

<sup>40</sup>A íntegra do acórdão pode ser encontrada no caminho <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>, consultado em 15/7/2020 às 19h20min. Para conhecimento mais profundo das razões da solução dada, e da importância do direito comparado na formulação do resultado, recomenda-se a leitura da íntegra do acórdão, com 310 páginas. A leitura integral contribuirá também para percepção das nuances enfrentadas na resolução da questão,

3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento,

nuances cujo conhecimento aprofundado será indispensável para fixação do marco regulatório metropolitano.

condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da

constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário 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. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. 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.

A integração, na atual configuração da Constituição Federal, e nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal, determina a atuação conjunta e conjugada das pessoas jurídicas de direito público integrantes do contexto metropolitano, no planejamento de funções comuns e na prestação de serviços públicos de interesse comum, sem preponderância de um ente sobre o outro, admitidos pesos desiguais na composição deliberativa.

A integração metropolitana, na configuração desenhada pela lei que a criar, pode e deve abranger até mesmo a regulação e a fiscalização dos serviços comuns, como sugere o voto do Min. RICARDO LEWANDOWSKI na referida ADI 1842<sup>41</sup>.

A integração, assim definida, respeita a autonomia federativa e as competências

<sup>41</sup> “Tendo em conta tais reflexões, em especial o advento do federalismo de cooperação ou, segundo alguns, um mais avançado ainda, qual seja, de integração, não vejo como afastar a conclusão segundo a qual a prestação - direta ou delegada -, a **regulação e a fiscalização** das funções de interesse comum hão de ser levados a efeito de forma conjunta pelo Estado e os Municípios que integram determinado ente regional.” Acórdão ADI 1842, pág. 246.

constitucionais atribuídas aos entes, sem criar nova figura federativa, deixando ao legislador estadual a melhor definição da sua institucionalidade final, conforme visto na nota 10, pág. 5.

## 7. Aplicação do Instituto da Solidariedade

Não se debate neste ensaio sobre quem estava com a razão – o Estado ou os Municípios que disputaram a prevalência dos respectivos interesses em região metropolitana.

Penso que a solidariedade, sua aplicação e reconhecimento na execução dos serviços de interesse comum permite que esse instituto atue como norma de transição – enquanto não estiver criado o ente federativo metropolitano -, conferindo efetividade na prestação dos serviços metropolitanos.

Enquanto a RM não for dotada da personalidade jurídica que lhe aumente a força institucional, lhe atribua a “força forte” que permita o exercício da competência com mais assertividade, medida que exige alteração constitucional, o ordenamento jurídico dispõe de solução eficaz e altamente civilizatória. Refiro-me uma vez mais ao instituto da solidariedade, amplamente consagrado pelo direito.

Um forte atributo da solidariedade está no fato de ser instituto jurídico consagrado, amplamente conhecido no campo do direito das obrigações de direito privado e de direito público, e tratado em termos abrangentes na Constituição Federal, ora como princípio, quando fala na construção de uma sociedade livre, justa e **solidária**<sup>42</sup>; como norma de conteúdo principiológico-obrigacional, quando aponta o caráter contributivo e **solidário** do regime próprio de previdência

social dos titulares de cargos efetivos<sup>43</sup>; de conteúdo obrigacional-sancionatório quando dispõe sobre controle interno<sup>44</sup>. Essas qualidades constitucionais aumentam seu raio de ação e aplicação, expandindo a solidariedade para além da sua origem obrigacional nas relações bilaterais do tipo credor *versus* devedor.

Solidariedade, por ser compulsória, aplaina as diferenças, articula as competências, dá coesão à multiplicidade dos vínculos que a caracterizam<sup>45</sup>.

A previsão da solidariedade metropolitana, ademais, está na decisão do STF, como se vê na passagem do voto da Min. ROSA WEBER na fl. 296 do acórdão da ADI 1842<sup>46</sup>.

A solidariedade, sendo um dos objetivos fundamentais da República, é princípio que dá sentido e rumo, tanto aos entes federados quanto aos consumidores, usuários dos serviços, cidadãos metropolitanos, relativamente à efetividade dos serviços necessários na metrópole.

<sup>43</sup> Art. 40, caput, da CF.

<sup>44</sup> Art. 74, § 1º, da CF.

<sup>45</sup> “A solidariedade, ... repousando ou originando-se da responsabilidade que a lei atribui aos co-autores da violação de uma obrigação por ela imposta, caracteriza-se pela pluralidade de vínculos e de sujeitos.” MANUEL INÁCIO CARVALHO DE MENDONÇA. Doutrina e Prática das Obrigações ou Tratado Geral dos Direitos de Crédito. 4ª Edição, aumentada e atualizada por JOSÉ DE AGUIAR DIAS. Edição Revista Forense, 1956. Tomo I, pág. 356.

<sup>46</sup> “Diante desses pressupostos, entendo que o art. 25, § 3º, da Constituição Federal concretiza não apenas a administração de serviços de interesse comum para a integração dos Municípios envolvidos, mas também a realização de uma sociedade livre, justa e **solidária**, cumprindo destacar que **solidariedade** não é apenas princípio sobre distribuição da riqueza, informador que é da estabilidade e da harmonia na convivência social.

Nesse jaez, constato que a relação **solidária** entre Municípios limítrofes, que envolve economia, bem-estar e estabilidade social, demanda, em determinadas hipóteses, participação de ente político – pelo prisma da distribuição das competências – externo ao interesse local. À luz da Constituição, tal papel pertence ao Estado, a quem, nesse exercício, deve respeitar a autonomia municipal.” (Destaques do subscritor)

<sup>42</sup> Art. 3º, inciso I da CF.

A solidariedade, por fim, confere a possibilidade da cobrança de sua prestação ao Estado, a cada um dos municípios metropolitanos, e ao conjunto dos municípios, com ou sem o Estado.

A solidariedade, além de instrumento catalisador de competências<sup>4748</sup> pelo efeito de desencadear acontecimentos<sup>49</sup>, com melhoria potencial na prestação do serviço, já é cogitada juridicamente nesse exato contexto, como recurso para a promoção de igualdade social (outro objetivo fundamental da República<sup>50</sup>), ao justificar o subsídio cruzado, instrumento especialmente relevante em regiões metropolitanas, nas quais convivem desigualdades marcantes, áreas luxuosas com degradadas, muitas, no mesmo bairro. O acórdão do julgamento da ADI 1842 admite expressamente essa solução<sup>51</sup>.

Penso, também, que o ato de integrar, pressuposto para a criação de Região Metropolitana, igualmente pressupõe e conduz à solidariedade, que é, por isso, solidariedade ainda mais qualificada, pois de índole constitucional. Afinal, uma vez integradas pelo Direito, na criação da RM, as funções metropolitanas se tornam

interdependentes<sup>52</sup>, e compartilhadas<sup>53</sup>, como, aliás, diz o acórdão da ADI 1842.

A solidariedade, ao nível infraconstitucional, está implícita no Estatuto da Região Metropolitana (Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da MetrÓpole), cujo art. 2º, inciso IV, definiu governança interfederativa nos seguintes termos: IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Quem compartilha responsabilidade é solidário.

A solidariedade está igualmente presente na obrigação de as regiões metropolitanas promoverem a governança intrfederativa, na forma do § 1º do art. 3º da mesma Lei 13.089/2015. A norma é ainda mais específica no inciso VI do art. 7º, que fala expressamente na “execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, **mediante rateio dos custos** previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança corporativa.”

Não apenas o acórdão proferido na ADI 1842 e o Estatuto da MetrÓpole adotam o instituto da solidariedade para consolidar a integração das funções metropolitanas.

<sup>47</sup> É competência comum entre União, estados e municípios, por exemplo, cuidar da saúde e da assistência públicas; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; promover melhoria das condições de saneamento básico – art. 23, II, VI e IX da Constituição Federal.

<sup>48</sup> Se a competência é comum, há solidariedade.

<sup>49</sup> A ideia de catalisador como elemento que desencadeia acontecimentos é emprestada de Robert Musil, do seu romance O homem sem qualidades. Ed. Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2018. 4ª edição. Trad. Lya Luft e Carlos Abbenseth. Pág. 144.

<sup>50</sup> Art. 3º, incisos III e IV da CF.

<sup>51</sup> “Tal planejamento deverá viabilizar, economicamente, a prestação dos serviços em MUNICÍPIOS deficitários, por meio de subsídios cruzados ou políticas de escala a partir dos recursos obtidos com os MUNICÍPIOS com viabilidade econômica.” (fl. 84, trecho do voto do Min. NELSON JOBIM. Destaque do original). Outras manifestações sobre subsídio cruzado: fls. 104,105,116,118,139. E no Voto do Min. GILMAR MENDES, fls. 172 e 184.

<sup>52</sup> “As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um **conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.**” (Trecho do voto do Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Pág. 237. Destaques do original)

<sup>53</sup> “Do ponto de vista semântico, “partilhar” encerra a ideia de uma divisão de poderes ou de competências, tal como ocorre nas federações, ao passo que “compartilhar” significa exercê-los conjuntamente, conforme ocorre nas confederações, ou no moderno federalismo cooperativo, que alguns preferem chamar, como observado, de federalismo de integração.” Trecho do voto da Min. ROSA WEBER, ág. 250. Vide também nota 46, acima)



Em outro tema de competência comum, e para outro elemento do mesmo conjunto de serviço público, a jurisprudência identificou a presença e consolidou o instituto da solidariedade.

Refiro-me ao direito à saúde, pertencente a todos e dever do Estado, direito que contempla, como se sabe e já se viu, o saneamento básico (vide nota 12, página 6), objeto do art. 196 da Constituição Federal<sup>54</sup>.

A solidariedade é de ser aplicada de tal modo que os municípios integrantes da comunidade metropolitana (ou parte dela), inadimplentes na prestação de determinado serviço comum, possam ser responsabilizados, em conjunto (conjuntos completos ou não, conjuntos maiores ou menores, dependendo do contexto, da região, da população atingida), ou isoladamente, com ou sem o Estado.<sup>55</sup> E deve respeitar, ao menos regressivamente, o peso de cada ente federado na composição da RM.

A solidariedade, ainda que pressuponha igualdade jurídica na condição e na posição dos solidários, sobretudo dos devedores solidários, pode pesar mais ou menos para

cada um dos integrantes da RM, dadas, sobretudo, suas condições econômico-financeiras, diferenças que terão sido reconhecidas na composição não-paritária do poder nas RM, definida pelo STF no julgamento da ADI 1842.

Daí ser necessário assegurar direito de regresso pronto e imediato daquele que cumpriu a totalidade da obrigação de prestar o serviço, ou fase ou parte do serviço, em relação ao ente ou entes federativos inadimplentes. O Fundo Metropolitano, criado pelo art. 20<sup>56</sup> da LC 184/2018, disporá de verba orçamentária e financeira para ressarcimentos desse tipo ao prever, dentre suas finalidades, “dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da Região Metropolitana”.

A aplicação da solidariedade atende também à evolução do direito administrativo no sentido da consensualidade. O exercício da solidariedade exige sempre um tanto de diálogo, de inclinação ao consenso<sup>57</sup>, seja no seu reconhecimento, seja na sua execução (os solidários devem e podem compor para solução da obrigação, ou mesmo para compensação interna, no exercício do direito de regresso).

E mais: a previsão constitucional da solidariedade como objetivo fundamental da

<sup>54</sup> EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO MULTIDISCIPLINAR. DEVER DO ESTADO. **SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS**. PRECEDENTES. PEDIDO DE APLICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INADEQUAÇÃO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE DA CONTROVÉRSIA. ACÓRDÃO RECORRIDO DISPONIBILIZADO EM 19.12.2006. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que a saúde é direito de todos. Sendo dever do Estado prestar assistência à saúde, pode o requerente pleitear de qualquer um dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal ou Municípios. Controvérsia divergente daquela em que reconhecida a repercussão geral pelo Plenário desta Casa. Inadequada a aplicação da sistemática da repercussão geral (art. 543-B do CPC). Agravo regimental conhecido e não provido. (ARE 741566 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-159 DIVULG 14-08-2013 PUBLIC 15-08-2013. Destaque do Autor)

<sup>55</sup> Não fará muito sentido que os municípios localizados logicamente distantes da falha do serviço sejam também responsabilizados. Eventuais postulações que não atentarem para esse fato podem resultar em processos judiciais desnecessariamente complicados e ineficazes.

<sup>56</sup> **Art. 20** Fica criado, no âmbito do Poder Executivo Estadual, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, fundo orçamentário especial, vinculado ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, com a finalidade de dar suporte financeiro às despesas de custeio e de investimento da Região Metropolitana, incluídas as despesas do Órgão Executivo da Região Metropolitana.

<sup>57</sup> DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO aponta essa tendência do Direito Administrativo em Poder, Direito e Estado. O Direito Administrativo em Tempos de Globalização. Editora Fórum. 2011. Pág. 149: “5.5.2 A negociação. O método negocial, de extenso emprego privado, quando aplicado desde as decisões políticas de governo às decisões administrativas públicas gerenciais, segue preferencialmente uma linha de busca do consenso entre interessados, um dos quais é a administração competente para tomar a decisão.”

República sinaliza no sentido do seu reconhecimento e adoção não apenas como instituto essencialmente técnico-jurídico, senão com a intensão de que também se manifeste como valor humano, que presida e transcenda as relações do dia-a-dia nas grandes comunidades metropolitanas e contribua para a construção de uma sociedade mais justa e igual.<sup>58</sup>

Rio de Janeiro, Copacabana, outubro de 2021.

---

<sup>58</sup> IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA, na Introdução ao seu O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira (de 1946) situava a solidariedade como elemento essencial à eficácia da justiça: “Para produzir eficácia no campo social, há-de a justiça traduzir-se na coesão e na solidariedade.” Gráfica Tupy Ltda. Rio de Janeiro. 1947.Pág. 9