

Opinião: inconstitucionalidade formal na criação de região integrada

No Brasil, é muito comum que determinados Municípios limítrofes criem regiões metropolitanas com o objetivo de adotar determinadas políticas públicas em conjunto, facilitando ou viabilizando a implementação destas políticas através de um planejamento compartilhado.

A Constituição Federal, no seu artigo 25, §3º, prevê a possibilidade da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, *in litteris*:

§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.

Verifica-se que, nos termos da CF/88, os Estados dispõem de competência legislativa exclusiva para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante lei complementar.

Inicialmente, cabe destacar que a referida disposição constitucional é de eficácia plena, ou seja, trata-se de uma norma autoaplicável. Dessa forma, inúmeras regiões metropolitanas foram criadas sem que houvesse uma lei regulamentando o artigo 25, §3º, da CF.

Entretanto, com o passar do tempo e a cada vez mais frequente criação de regiões metropolitanas, *verificou-se que algumas delas envolveriam Municípios de Estados distintos.*

Nesses casos, a solução adotada pelos legisladores e assessores jurídicos foi a instituição das “Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico-RIDEs”, através de leis federais (como, por exemplo, a Lei Complementar nº 112/2001, que criou a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, englobando Municípios do Piauí e Maranhão, e a Lei Complementar nº 113/2001 que instituiu a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA).

O fundamento constitucional utilizado pelos legisladores foi o artigo 43 da Carta Magna, que trata de desenvolvimento regional.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Regional^[1], “a RIDE é uma forma de ação mais ampla que a prevista nas regiões metropolitanas”. *Entretanto, não há como negar que se trata de uma espécie do gênero região metropolitana e que a sua instituição não pode deixar de observar a competência legislativa prevista no artigo 25, §3º, da CF/88.*

Na verdade, a RIDE nada mais é que uma região metropolitana formada por Municípios de mais de um Estado.

No caso da Grande Teresina, é nítida a caracterização da região metropolitana, tendo em vista a relevância política e a influência socioeconômica que a capital do Piauí exerce na RIDE. A capital piauiense é separada de Timon-MA (único Município maranhense incluída na RIDE) apenas por um rio e tem influência direta sobre a referida cidade e sobre toda a “região integrada”, principalmente em setores como saúde e educação.

De fato, a criação de uma região metropolitana (ou de uma “RIDE”) por meio de lei federal, parecia, *a priori*, uma solução plausível diante do vácuo que existe no texto constitucional.

Solução apontada pelo estatuto da metrópole

Em 12 de janeiro de 2015 foi sancionada uma importante inovação legislativa: o Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015). Em seu artigo 1º, a própria norma define as matérias por ela regulamentadas, *in litteris*:

Art. 1ª. Esta Lei, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Ao regulamentar diversos dispositivos constitucionais, o Estatuto da MetrÓpole acabou indicando uma solução para o vácuo existente no artigo 25, §3º, da Constituição Federal, fixando expressamente a competência legislativa para a instituição de regiões metropolitanas envolvendo Municípios de Estados diferentes, vejamos:

Art. 4º. A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

De fato, a criação de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas envolvendo Municípios de Estados distintos através de leis estaduais oriundas de cada um dos respectivos Estados envolvidos é a única forma de se preservar a competência legislativa fixada pela CF.

Ora, se a Constituição Federal determina expressamente que compete aos Estados a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, não cabe à União, através da edição de normas infraconstitucionais, tentar suprir um vácuo na CF alterando uma regra expressamente fixada pelo constituinte.

A competência legislativa estabelecida pela CF/88 no seu artigo 25, §3º é exclusiva dos Estados e qualquer região metropolitana criada pelo Poder Legislativo da União é, inevitavelmente, uma violação à regra constitucional.

Inclusão de municípios em regiões metropolitanas criadas por leis federais

Conforme já destacamos alhures, não há dúvida de que a melhor interpretação para o artigo 25, §3º da CF, em caso de criação de região metropolitana envolvendo Municípios situados em Estados distintos, é exatamente a prevista no art. 4º do Estatuto da Metrópole.

Tal interpretação resulta, inevitavelmente, na conclusão de que as leis federais que criaram regiões metropolitanas (denominadas pelas respectivas leis como “Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico-RIDEs”) padecem de inconstitucionalidade formal.

Entretanto, entendemos que não seria razoável, caso houvesse o ajuizamento alguma ação de controle abstrato de constitucionalidade, que o Judiciário simplesmente desconstituisse as regiões metropolitanas (ou “RIDEs”) já criadas. Ora, um mero vício formal não justificaria a extinção de uma região que beneficia moradores de diversos Municípios e que envolve uma série de relações jurídicas constituídas de boa-fé.

Dessa forma, a segurança jurídica e a razoabilidade exigiriam a adoção de uma solução menos traumática, como a modulação dos efeitos de uma eventual declaração de inconstitucionalidade das leis federais que instituíram as RIDEs, mantendo-se as regiões e aglomerações já estabelecidas.

O próprio Estatuto da Metrópole, em seu artigo 22, aponta para esse caminho ao fixar um marco temporal para a obrigatoriedade da aplicação do art. 4º na instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam Municípios pertencentes a mais de um Estado, preservando as RIDEs que já haviam sido criadas por leis federais, vejamos:

Art. 22. As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou de aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei.

Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam Municípios pertencentes a mais de um Estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.

Na verdade, o Estatuto da Metrópole (que é uma lei federal) não poderia, sob o ponto de vista técnico, convalidar as leis que criaram RIDE´s em ofensa   competência estipulada na Constitui o Federal. No entanto, como já destacamos, é muito provável que o STF, caso enfrente a questão algum dia, adote a mesma soluço, através de modula o dos efeitos das respectivas leis federais que instituiram as regiões metropolitanas.

Por outro lado, surge um novo problema não previsto no Estatuto da Metrópole: a inclusão de mais Municípios nas regiões metropolitanas já criadas.

Nesse caso, não resta d vida de que seria inviável a inser o de mais um Município através de uma nova lei federal, tendo em vista a nítida inconstitucionalidade formal.

Assim, entendemos que a melhor maneira de equacionar a questão seria a inclusão de Municípios através de leis complementares estaduais que, ao mesmo tempo ratificassem a própria cria o da região metropolitana e acrescentassem o novo Município.

No caso da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, está sendo aventada, nesse momento, a inser o do Município de Miguel Alves-PI. Em recente matéria publicada em seu blog, o jornalista Fenelon Rocha[2] noticiou que será apresentado, na Câmara Federal, um projeto para anexar o Município piauiense   Grande Teresina. Ora, nesse caso, haveria uma flagrante inconstitucionalidade formal.

In casu, a única soluço viável seria a edi o, pela Assembleia Legislativa do Piauí, de uma lei complementar estadual, confirmando a cria o da Grande Teresina e, ao mesmo tempo, incluindo o Município de Miguel Alves-PI. O Município de Timon-MA continuaria fazendo parte da região metropolitana com base na própria Lei Complementar n  112/2001, que, como todas as leis, goza de presun o de constitucionalidade até que o Judiciário declare o contrário (com possibilidade de ado o de modula o dos efeitos).

Da mesma forma, caso se pretendesse incluir mais um Município do Maranhão (além de Timon-MA), a Assembleia Legislativa do Maranhão deveria criar uma lei que ratificasse a Grande Teresina e, concomitantemente, incluísse o Município maranhense.

Por fim, cabe destacar que, de acordo com o mais recente entendimento jurisprudencial, eventuais projetos de lei inserindo mais Municípios nas regiões metropolitanas, podem ser propostos por iniciativa parlamentar, basta mencionar o seguinte julgado oriundo do pleno do STF:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 11.530, de 21 de setembro de 2000, do Estado do Rio Grande do Sul. Inclusão do Município de Santo Antônio da Patrulha na Região Metropolitana de Porto Alegre. Vício de iniciativa. Inexistência. Improcedência do pedido. 1. *Não incide em violação da reserva de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF) lei complementar estadual que inclui novo município em região metropolitana. A simples inclusão de município em região metropolitana não implica, per se, a alteração da estrutura da máquina administrativa do Estado. Precedente: ADI nº 2.809/RS, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 30/4/04.* 2. *O impedimento constitucional à atividade parlamentar que resulte em aumento de despesa (art. 63, I, CF/88) só se aplica aos casos de iniciativa legislativa reservada.* Ademais, conforme esclarece a Assembleia Legislativa, a inclusão de município na região metropolitana não gera aumento de despesa para o Estado, uma vez que “a dotação orçamentária está vinculada à própria região metropolitana, independentemente do número de municípios que a integrem, sendo irrelevante, portanto, a inclusão posterior de Município da região em comento”. 3. A legislação impugnada observa formal e materialmente o disposto no art. 25, § 3º, da Constituição Federal. O instrumento normativo utilizado é idôneo, uma vez que se trata de lei complementar estadual, e o requisito territorial insculpido na expressão “municípios limítrofes” foi atendido. Na justificativa do projeto de lei, está demonstrada a proximidade física e a interdependência urbana, social e histórica entre o Município de Santo Antônio da Patrulha e os demais componentes da Região Metropolitana de Porto Alegre. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF. Tribunal Pleno. ADI 2.803. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 06/11/2014).

De fato, a inserção de um Município numa região metropolitana não implica diretamente numa alteração da máquina administrativa do Poder Executivo, de maneira que seria inadmissível uma interpretação no sentido de conferir reserva de iniciativa para o Chefe do Executivo.

Dessa forma, conclui-se que a inclusão de Miguel Alves-PI e de qualquer outro Município piauiense na Grande Teresina deve se dar por meio de uma lei estadual (ratificando a criação da RIDE e inserindo a cidade), que poderia ser de iniciativa parlamentar. Neste caso, o Município de Timon continuaria, sem qualquer prejuízo, integrando a região metropolitana, com base na própria Lei Complementar nº 112/2001.

[1] Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs. Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://mi.gov.br/regioes_integradas_ride

[2] “Grande Teresina Ganha Cidades”. <https://cidadeverde.com/fenelonrocha/100360/grande-teresina-ganha-cidades-mas-de-brasilia-nao-vem-nada>

REFERÊNCIAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20^a, Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

<https://cidadeverde.com/fenelonrocha/100360/grande-teresina-ganha-cidades-mas-de-brasilia-nao-vem-nada>

<https://www.dizerodireito.com.br/2015/01/estatuto-da-metropole-lei-130892015.html>

http://mi.gov.br/regioes_integradas_rides

Date Created

28/09/2019