

# Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas

PROFESSOR RAUL MACHADO HORTA

1. A novidade da região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro. 2. Os antecedentes na Constituição Federal de 1937 e no Anteprojeto de Constituição da Comissão de Juristas, de 19 de agosto de 1966. 3. O silêncio do Projeto de Constituição Federal de 12 de dezembro de 1966. A Emenda n.º 848, do Senador Eurico Rezende, e o ingresso da região metropolitana no Direito Constitucional Federal. Redação final do Projeto de Constituição Federal de 1967 e o artigo 157, parágrafo 10, da "Ordem Econômica e Social". 4. Anteprojeto de Lei Complementar, de 12 de setembro de 1967, dispondo sobre a regulamentação do artigo 157, § 10, da Constituição Federal. A fase polêmica. A "Semana de Debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas", o "Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano", o "I Encontro dos Prefeitos das Capitais". Autonomia Municipal, Superprefeito e Governo Metropolitano. 5. A Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Estrutura da região metropolitana. As funções do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo. Os serviços de interesse metropolitano. 6. A Lei Estadual n.º 6.303, de 30 de abril de 1974, e a instituição da autarquia metropolitana. A matéria residual da legislação do Estado-Membro. A entidade criada na lei estadual para executar os *serviços públicos regionais*. A norma e a realidade. 7. As características da região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro. Serviços públicos regionais e serviços públicos locais. Região metropolitana, relações intergovernamentais, desenvolvimento econômico e social.

1. A região metropolitana constitui uma novidade no Direito Constitucional brasileiro e pertence ao grupo dos instrumentos inovadores do período constitucional posterior a 1964. É certo que o legislador cons-

titucional da federação sempre buscou oferecer soluções para problemas ou carências localizadas nos Estados, a princípio timidamente, e, mais tarde, com apreciável desenvoltura, visando à implantação do sistema de cooperação entre os diversos níveis de Governo do Estado Federal Brasileiro. Basta lembrar, a título de fixação dos antecedentes, o art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1946, impondo ao Governo Federal o dever de traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco. A União assumiu, de forma vigorosa, o comando da política de desenvolvimento regional, que se tornou *regra de competência* na Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967 (art. 8º, XIII), reproduzida na Emenda Constitucional Federal nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 8º, XIV), para assegurar, de modo permanente, o exercício eficaz do federalismo cooperativo.

2. O desenvolvimento regional, através de órgãos federais — SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, SUVALE, SUDECO, SUDESUL —, corrige insuficiências de áreas críticas, nelas injetando abundantes recursos captados na poupança privada ou pela transferência de dotações do orçamento da União, para acelerar o crescimento econômico de largas faixas territoriais de diversos Estados brasileiros. A *região metropolitana* nasceu de inspiração diversa. Não decorre das carências do subdesenvolvimento, mas, ao contrário, pode-se dizer que é fruto do desenvolvimento, da industrialização e da explosão demográfica. A palavra metropolitano designa grandeza, capital, grande cidade, metrópole. A concentração populacional reclama macrodecisões para preservar o bem-estar humano nas grandes áreas urbanas, na fase em que a metrópole se transforma na desumana *megalópolis*. Quando começaram os sismógrafos constitucionais a registrar essa mutação, para oferecer a regra jurídica fundamental capaz de discipliná-la?

A precedência cabe à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, a qual, sem empregar a expressão *região metropolitana*, concebeu, entretanto, o *agrupamento de Municípios da mesma região* com os objetivos que ficaram definidos no artigo 29 da *Carta*:

“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.”

A competência deferida aos Estados, para criar a entidade dotada de comunidade de fins, não se exerceu, e o autorizado agrupamento de Municípios acabou ampliando o *conteúdo nominal* da Carta Constitucional de 1937. Essa tomada de posição prosseguiu, mais tarde, em trabalho preliminar, geralmente desconhecido do público, que teve o mérito de renovar a questão e para ela propor solução própria. Deve-se

esse esforço à chamada *Comissão de Juristas*, instituída pelo Presidente Castello Branco, em 1966, a qual recebeu a incumbência de reformular a Constituição Federal, então em vigor, profundamente alterada pela sucessão das numerosas emendas constitucionais, que, ao lhe darem fisionomia mais dinâmica, fragmentaram, todavia, a unidade formal da Constituição. A Comissão de Juristas, assim denominada pela eminência de seus membros no cenário jurídico do País — *Levi Carneiro, Orozimbo Nonato, Temístocles Cavalcanti e Seabra Fagundes* —, no Anteprojeto de Constituição Federal, de 19 de agosto de 1966, data da entrega do documento ao Presidente da República e da conclusão dos trabalhos, preconizou duas soluções, que modelaram, naquele texto, a concepção constitucional da região metropolitana. A primeira, no Título V — Capítulo I — Seção V — Dos Municípios —, artigo 246 do Anteprojeto, assim redigido:

“A União ou o Estado poderá estabelecer temporariamente por lei, com a concordância das Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas, áreas de desenvolvimento prioritário, nas quais realizará as obras e serviços necessários ao reerguimento sócio-econômico conveniente da região. Realizadas as obras, e os serviços programados, voltarão as áreas à administração do Município a que pertencer.”

A segunda, no artigo 247 do Anteprojeto:

“Os Estados poderão, mediante autorização de dois terços dos membros de suas Assembléias Legislativas, e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns Municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum.”

A primeira solução, apesar da ênfase na área e na região, ainda está impregnada pela inspiração de desenvolvimento regional para suprir carências. Poderia, isto sim, evoluir no sentido da região metropolitana, quando o estabelecimento de áreas de desenvolvimento prioritário ocorresse em centros de grande densidade demográfica e apreciável desenvolvimento industrial. A segunda solução já contém a configuração da região metropolitana, sob a forma da administração conjunta de alguns Municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum. Nos dois casos, o procedimento criador deveria submeter-se a rigoroso formalismo, para exprimir, inclusive, a vontade representativa dos Municípios (Câmaras de Vereadores) e dos Estados (Assembléias Legislativas). Distingue-se, ainda, a segunda solução pela obediência à autonomia estadual, pois somente aos Estados se reservaria, com a audiência de *quorum* qualificado das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais interessadas, a faculdade de instituir a Administração Conjunta de Municípios.

3. Não vingaram as soluções do Anteprojeto de Constituição da Comissão de Juristas. O Projeto de Constituição que o Presidente Castello Branco submeteu à apreciação constituinte do Congresso Nacional,

em 12 de dezembro de 1966, silenciou sobre o tema, deixando de acolher tanto a área de desenvolvimento prioritário, em região sócio-econômica, como a administração conjunta de Municípios, para execução de obras, serviços ou outros objetivos de interesse comum.

Não figurando no projeto constitucional de iniciativa do Presidente da República, a região metropolitana apareceu sob a forma de emenda aditiva ao texto, por iniciativa de membros do Congresso Nacional. Com efeito, o Senador *Eurico Rezende*, com o apoio de vários outros membros do Senado Federal, propôs a Emenda nº 848, com a seguinte redação:

“Adite-se ao artigo 157 o seguinte parágrafo:

“§ 9º — A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.” (*Diário do Congresso Nacional* — Suplemento ao nº 1 — 6 de janeiro de 1967 — fls. 129.)

Na justificativa da emenda, esclareceu-se que “por regiões metropolitanas entendem-se os Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos”. Esses serviços, prosseguia a justificação da emenda, deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado, e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis porque a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões. (*Diário do Congresso Nacional*, citado, fls. 129/130)

A emenda *Eurico Rezende* inspirou-se em tópico do “Projeto de Reforma da Constituição Federal no setor Municipal”, que o Professor Hely Lopes Meirelles elaborou, em julho de 1965, por solicitação do Ministério da Justiça. Todavia, introduziu no texto do ilustre Professor de São Paulo algumas modificações importantes: a) limitou à União a competência para estabelecer regiões metropolitanas; b) tornou a lei complementar federal o instrumento formal de criação da região; c) eliminou a figura da administração unificada, de caráter intermunicipal; d) a solução proposta pelo Professor Lopes Meirelles incluía a região metropolitana no setor constitucional reservado aos Municípios, como parte do todo. A emenda *Eurico Rezende* operou a desvinculação entre

região metropolitana e Município, administração municipal ou autonomia municipal. Localizou o novo instituto no título constitucional da "Ordem Econômica e Social", para convertê-lo em princípio de domínio que encerra a filosofia econômica e social da Constituição, visando à realização da *justiça social*. O intérprete da Constituição e o executor da norma constitucional relativa à região metropolitana devem refletir nessa localização que singulariza a região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro. A desatenção desse aspecto, que vem da lei fundamental do País, tornará a contribuição dos intérpretes, dos administradores e dos técnicos, mero reflexo de soluções importadas, outra forma de marginalismo jurídico, distante do modelo constitucional brasileiro, que requer tratamento autônomo e, por isso, encerra um desafio à imaginação criadora e à competência dos responsáveis pela execução do *projeto brasileiro de região metropolitana*.

É interessante assinalar, nessa pesquisa das fontes da região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro, que a *emenda nº 848* não despertou atenção especial. Ficou, na verdade, mergulhada entre as 1.504 emendas que o Congresso Nacional ofereceu ao Projeto de Constituição Federal originário da iniciativa do Presidente Castello Branco. Na Comissão Mista, encarregada de apreciar o Projeto e opinar sobre as emendas, o Relator do Título III — Da Ordem Econômica — não destacou uma vez sequer a novidade que se propunha introduzir na futura Constituição Federal. Como representante do nordeste, o Relator deteve-se nas emendas que reivindicavam vinculações orçamentárias para favorecer as regiões subdesenvolvidas do País, problema diverso, como já vimos, do que se contém na *região metropolitana*, produto do desenvolvimento de grande área urbana e das localidades periféricas que recebem os reflexos da concentração demográfica e da expansão industrial, caracterizando a comunidade sócio-econômica. No parecer do Relator, figura simplesmente como aprovada a emenda nº 848, sem qualquer referência que possa fixar, no tempo, a receptividade do constituinte ao instituto inovador. Perdeu-se a Emenda nº 848, na relação estatística das setenta e duas *emendas aprovadas* na Comissão, convertendo-se em mera indicação numérica que não permite avaliar as razões que ditaram a adesão do constituinte, salvo as que se encontram na justificação da própria emenda e na localização preferida pelos titulares da iniciativa. (*Diário do Congresso Nacional* de 10 de janeiro de 1967, fls. 68). Percorridos os trâmites da discussão, a Emenda nº 848 integrou-se na redação final do Projeto de Constituição, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, de 22 de janeiro de 1967, fls. 458, e daí passou ao texto definitivo da Constituição Federal, que o Congresso Nacional, por seus órgãos, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, promulgou a 24 de janeiro de 1967, no septuagésimo nono ano da era republicana.

O artigo 157, parágrafo 10, do Título III — Da Ordem Econômica e Social — da Constituição Federal de 1967, reproduziu, integralmente, a Emenda nº 848, assinalando o ingresso da região metropolitana no Direito Constitucional Brasileiro. A Emenda Constitucional Federal nº

1, de 17 de outubro de 1969, que modificou a Constituição, manteve a região metropolitana no sítio constitucional em que já figurava, com breves alterações formais, para torná-la objeto de dispositivo próprio, o art. 164, e condensar sua redação, sem, todavia, sacrificar a estrutura substancial da norma, *verbis*:

“A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.”

4. A Constituição reservou à lei complementar federal a função de estabelecer as regiões metropolitanas, desdobrando, no texto da lei ordinária, a formulação contida no texto hierarquicamente superior. O fundamento constitucional da região metropolitana reside, exclusivamente, na *realização de serviços comuns aos Municípios integrantes da mesma comunidade sócio-econômica*. Logo, a região metropolitana há de ser executora de *serviços comuns*, não podendo converter-se, sob a estrutura constitucional vigente, em entidade de governo ou em circunscrição político-administrativa, pois a Constituição, na sua normatividade suprema, desconhece uma e outra. Daí a complexa tarefa que se deixou ao legislador ordinário, responsável pelo estabelecimento de *regiões metropolitanas*, dentro de parâmetros constitucionais rigorosos, dos quais não pode fugir, por mais sedutoras que sejam as soluções contidas em modelos estrangeiros, os quais gostaria certamente de transplantar, mas isso o legislador ordinário não pode fazer, para se conservar fiel, como impõe a Constituição, ao *projeto brasileiro de região metropolitana*. E não nos cabe, aqui, emitir juízo de valor ou de conveniência, uma vez que, juridicamente, nos encontramos submetidos à norma constitucional dotada de comando imperativo e superior.

Coube ao Ministério da Justiça adotar a primeira iniciativa de regulamentação do artigo 157, § 10, da Constituição Federal de 1967, que se consubstanciou no *Anteprojeto de Lei Complementar* de organização de Regiões Metropolitanas, publicado no *Diário Oficial* — Seção I — Parte I — de 13 de setembro de 1967, fls. 9339, para receber sugestões visando ao seu aperfeiçoamento. O Anteprojeto era breve. Encerrava 10 (dez) artigos, nos quais disciplinava a criação de regiões metropolitanas — iniciativa da União, no caso de interesse nacional, ou por solicitação dos Estados e Municípios interessados, mas sempre por decreto federal; dispunha sobre a organização — Conselho Metropolitano e Diretoria Executiva —, a competência e a receita da entidade metropolitana. O *Anteprojeto* permaneceu em compasso de espera, chegando-se a especular sobre eventual divergência entre o Ministério da Justiça e o Ministério do Planejamento, no tocante à organização das regiões metropolitanas. O primeiro, seria favorável a uma legislação específica, para cada caso. O segundo, preconizando a legislação de normas gerais e definidora, nos moldes do Anteprojeto que contou com seu patrocínio. Nessa fase de indefinição governamental, brotaram iniciativas no Con-

gresso Nacional que também não concluíram sua elaboração legislativa, como nos exemplos típicos do Projeto de Lei Complementar da Câmara nº 51, de 1971 (*Diário do Congresso Nacional* — Seção II — 18 de setembro de 1971, fls. 4751), dispondo sobre a organização de regiões metropolitanas, dentro das estruturas das normas gerais do Anteprojeto ministerial, e do Projeto de Lei Complementar nº 53-A, de 1968, instituindo a *Grande Região Metropolitana de Montes Claros*. Neste último, seguindo a orientação atribuída ao Ministério do Planejamento, criava-se a região metropolitana específica — aglutinando 27 Municípios, numa superfície de 71.318 km e com a população de 685.353 habitantes, para constituir, na época, a “Grande Região Metropolitana de Montes Claros”. (*Diário do Congresso Nacional* — Seção I — de 9 de junho de 1970, fls. 2085). Enquanto não se definia a orientação governamental, os administradores e os projetistas de regiões metropolitanas procuravam influir na adoção de soluções que defendiam em Seminários, Congressos e Encontros. Nesse levantamento da fase posterior à Constituição Federal de 1967 e anterior à Lei Complementar, que concretizou, afinal, o comando constitucional, destaco as discussões e as contribuições oferecidas pela “Semana de Debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas”, o “Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano” e o “I Encontro dos Prefeitos das Capitais”, este último realizado em Garanhuns, Estado de Pernambuco, e os dois primeiros na cidade de São Paulo, que foi, na verdade, o centro dos grandes debates na fase polêmica das regiões metropolitanas. A *Semana de Debates* fixou posição de preservação da autonomia municipal, insistindo na atividade normativa, e não executiva dos órgãos das regiões metropolitanas, para impugnar a institucionalização da região metropolitana como entidade política ou político-administrativa, acima dos Municípios, e subtraindo-lhes a autonomia naquilo que é de seu peculiar interesse. Defendia-se a necessidade de fixar o conceito do *peculiar interesse metropolitano*, distinto do *peculiar interesse municipal*. O primeiro, concentrado na *realização de serviços comuns* dos Municípios da mesma comunidade sócio-econômica, e o segundo na administração própria, de acordo com o *peculiar interesse local*. Trata-se de distinção fundamental, sem a qual a experiência da região metropolitana poderá converter-se em foco de conflitos permanentes e de litígios paralisantes da promissora solução. O “I Encontro dos Prefeitos das Capitais” registrou intensa disputa entre técnicos do Banco Nacional da Habitação, sustentando a necessidade de um Governo Metropolitano fortemente centralizado — o que suscitou a alusão à figura do *Superprefeito* —, e os autonomistas, defendendo os Municípios e as administrações municipais contra essa entidade anômala — o *Governo Metropolitano* —, construída ao arrepio das regras constitucionais.

5. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, veio encerrar a fase polêmica, quando a indefinição sobre a organização das regiões metropolitanas favoreceu, de certo modo, a propagação de concepções subjetivistas e distantes das exigências contidas na solução constitucional brasileira. A Lei Complementar harmonizou as duas ten-

dências que foram identificadas em posições anteriores do Ministério da Justiça e do então Ministério do Planejamento. A Lei criou 8 (oito) regiões metropolitanas, especificadas no texto, e, ao mesmo tempo, revelou as normas gerais de organização das regiões metropolitanas.

A Lei Complementar estabeleceu as regiões metropolitanas de *São Paulo*, com 37 Municípios; de *Belo Horizonte*, com 14 Municípios; *Porto Alegre*, com 14 Municípios; *Recife*, com 9 Municípios; *Salvador*, com 8 Municípios; *Curitiba*, com 14 Municípios; *Belém*, com 2 Municípios; e *Fortaleza*, com 5 Municípios. Previu os dois órgãos de região metropolitana: o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo (art. 2º). O primeiro, constituído por cinco membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles indicado pelo Prefeito da Capital, em lista tríplice, e o outro pelos demais Municípios da região metropolitana (art. 2º, § 1º). O Conselho Consultivo ficou dotado de representatividade mais difusa — um representante de cada Município da região metropolitana (art. 2º, § 2º). O exame do quadro de competência de cada órgão demonstra que o Conselho Deliberativo é órgão de planejamento, de coordenação, de execução e de unificação dos serviços comuns, enquanto o Conselho Consultivo é órgão *opinativo* e de *aconselhamento*, para questões de interesse da região metropolitana. A Lei explicitou os *serviços comuns de interesse metropolitano*, enfrentando a questão central da região metropolitana, assim discriminados, em relação não exaustiva:

- I — planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II — saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III — uso do solo metropolitano;
- IV — transportes e sistema viário;
- V — produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI — aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII — outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo, por lei federal (art. 5º).

A Lei ofereceu solução diversificada para a unificação de execução dos serviços comuns, autorizando a *concessão* do serviço a *entidade estadual*, constituição de *empresa de âmbito metropolitano* ou processos estabelecidos mediante *convênio* (art. 3º, parágrafo único). A Lei Complementar não atribuiu receita autônoma à região metropolitana. Assegurou *preferência* aos Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, para obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive financiamentos e garantias de empréstimos (art. 6º).

6. A Lei Complementar federal que estabeleceu as regiões metropolitanas praticamente exauriu no seu conteúdo a matéria legislativa

aplicável ao novo instrumento da administração supramunicipal. Ela não só *estabeleceu*, como também *organizou* as regiões metropolitanas, pois o legislador da União entendeu que no poder explícito ou enumerado de *estabelecer*, subsistia, também, o poder *implícito* de organizar. Em passagem isolada, convocou a lei federal, de forma expressa, a atividade do legislador estadual. Foi quando ressalvou a criação do Conselho Consultivo e do Conselho Deliberativo por *lei estadual* (art. 2º). Mas, ainda nessa passagem, o chamamento do legislador estadual é para fim específico, restrito e controlado. Como aqueles Conselhos já se encontram disciplinados na lei complementar federal, a função do legislador estadual irá limitar-se ao exercício formal de mera atividade de transplantação normativa, uma vez que a composição e a competência, matérias essenciais dos Conselhos, estão preordenadas na lei complementar federal. A outra matéria que, na lei federal, comportaria uma remissão explícita ao legislador estadual é a do parágrafo único do artigo 3º, quando se prevê a unificação da execução dos serviços comuns e as diferentes formas de sua realização: concessão do serviço a entidade estadual, constituição de empresa de âmbito metropolitano e outros processos. Caberia, no caso, a indicação do destinatário da opção, acrescentando-se ao final do parágrafo a usual expressão — *na forma da lei estadual*. O legislador federal considerou dispensável esse chamamento, mas isso não impede que o legislador estadual venha particularizar, na lei local, a forma preferida. Esses comentários sobre a exaustividade da *lei complementar federal* indicam que o legislador estadual deve ser cauteloso no exercício da legislação residual em matéria de região metropolitana. Inspirou-se nessa prudente orientação, a recente Lei Estadual nº 6.303, de 30 de abril de 1974, que dispõe sobre a *Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Ela proveio de substitutivo ao Projeto nº 868/73, e, ao encaminhá-lo à Assembléia Legislativa do Estado, o Poder Executivo, revendo iniciativa anterior, mais ambiciosa e abundante, assinalou, com propriedade, o caráter secundário e derivado da matéria legislativa reservada ao Estado, o que aconselhava maior comedimento legislativo. A Lei Estadual nº 6.303, ao regular os Conselhos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, instituiu, também, a autarquia — Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte — PLAMBEL —, consagrando valiosa experiência que surgiu, originariamente, sob os auspícios da Fundação João Pinheiro. A autarquia — PLAMBEL — passou a dispor de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa, patrimonial e financeira. O legislador estadual, talvez de forma não intencional, conferiu notável relevo à autarquia metropolitana. É significativo observar que, ao invés de iniciar a matéria da lei pelos Conselhos da Região Metropolitana, no exercício de competência que lhe veio diretamente da lei complementar federal, preferiu abrir a matéria legal pela instituição do PLAMBEL, que, assim, adquiriu evidente primazia pela colocação inaugural na estrutura da Lei nº 6.303. A constituição plurimunicipal da Região Metropolitana, os conselhos, sua organização e competência, são temas colocados abaixo da autarquia, numa aparente inversão dos valores normativos, mas essa inversão constitui, por outro lado, a introdução da realidade

no mundo normativo. A região metropolitana, já vimos, é uma dispensadora de serviços comuns para os Municípios integrantes da mesma comunidade sócio-econômica, e a *autarquia metropolitana*, criada pela lei estadual, tornou-se o instrumento de realização dos *serviços públicos regionais*, finalidade constitucional da região metropolitana.

7. Eis, em síntese, a região metropolitana no Direito Constitucional e na legislação brasileira. A colocação desse instrumento aglutinador da comunidade sócio-econômica no título reservado à *Ordem Econômica e Social* da Constituição Federal brasileira, é suficiente para indicar os objetivos e os fins determinantes da união dos Municípios que recebem mais de perto os efeitos do desenvolvimento das capitais ou da metrópole urbana. A região metropolitana não é ente de governo. Não é pessoa jurídica de direito público interno nem dispõe da competência e da organização que a Constituição reservou aos entes públicos dessa natureza. O constituinte não introduziu a região metropolitana no título dedicado à Organização Nacional e nos capítulos consagrados aos Estados, aos Municípios, ao Distrito Federal e aos Territórios. A região metropolitana, tal qual se encontra no figurino constitucional, não conduz ao Governo Metropolitano. Não há autonomia metropolitana dotada de quadro de competência constitucional. A Região Metropolitana encontra na pluralidade de Municípios a sua base constitutiva e nos serviços comuns a esses Municípios a finalidade constitucional de sua criação. Os serviços metropolitanos não são serviços públicos locais. Esses pertencem aos Municípios, por norma constitucional imperativa, dentro de sua autonomia administrativa (art. 15, II, b — Emenda Constitucional nº 1). Os serviços da região metropolitana são *serviços públicos regionais*, como a lei complementar os identificou na relação não *exaustiva* dos *serviços comuns*; saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Na sua estrutura operacional, a região metropolitana requer, além dos órgãos internos de sua composição — Conselho Consultivo e Conselho Deliberativo —, um órgão externo de execução dos serviços comuns — empresa pública, sociedade de economia mista ou autarquia —, que deve ser previsto e criado na *legislação estadual*, para atingir o objetivo concreto da própria região metropolitana: *a realização dos serviços públicos regionais*. Concebo a região metropolitana como instrumento de convergência das relações intergovernamentais, ao nível da União, dos Estados e dos Municípios, figurando nesse contexto como a peça mais nova da fecunda experiência brasileira do federalismo cooperativo. Trata-se de instrumento de cooperação com finalidade constitucional definida, para alcançar, como determinou o constituinte na sua feliz inspiração originária, o desenvolvimento econômico e a justiça social, vale dizer, o bem-estar das populações situadas na mesma comunidade sócio-econômica, dentro do fim dominante da *Ordem Econômica e Social* na Constituição Federal Brasileira.