

Região Metropolitana. Preceitos Normativos.
Competências. Lei Complementar N.º 22/81 do Estado
do Rio de Janeiro. Sua Constitucionalidade

Parecer N.º 2/83, de Sabino Lamago de Camargo

1 — Pede-se à PG-7 o exame da constitucionalidade da Lei Complementar n.º 22, de 12-11-81, que dispõe sobre serviços comuns de interesse metropolitano. O assunto está desenvolvido no parecer de fls. 6/22 do Procurador PAULO FRANCISCO DA ROCHA LAGOA, que ora é submetido ao crivo da Procuradoria Geral.

2 — O estabelecimento de Regiões Metropolitanas, sua estruturação, seu funcionamento e as diretrizes políticas e administrativas que lhes são pertinentes têm por base um dos dispositivos constitucionais mais discutidos: o art. 164 da Constituição Federal. Nele estão fixados os traços fundamentais da Região Metropolitana, a qual evidentemente não se constitui numa quarta entidade política, ao lado da União, do Estado e do Município. Trata-se, sim, de área composta de Municípios que integram uma unidade sócio-econômica, na qual, sob uma única autoridade administrativa, são realizados serviços de interesse comum objetivamente identificados. A Região Metropolitana é, portanto, um instrumento de política administrativa de base constitucional, visando atender a uma realidade urbanística decorrente do desenvolvimento das grandes cidades modernas.

A Constituição de 1969 apenas delinea os traços básicos do novo instituto e deixa à lei complementar a incumbência de definir as áreas que devem ser estabelecidas como Regiões Metropolitanas.

A Lei Complementar n.º 14, de 8-6-73, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 27, de 3-11-75, não só estabeleceu as primeiras Regiões Metropolitanas (a do Rio de Janeiro foi estabelecida pela Lei Complementar n.º 20, de 1-7-74), como também definiu a sua estrutura básica, enunciou exemplificadamente os serviços considerados de interesse comum e dispôs sobre sanção e incentivos de natureza financeira. Além disso, o aludido diploma legal atribuiu expressamente aos Estados a competência de criar os órgãos administrativos das Regiões Metropolitanas — Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo — e lhes reservou espaço para legislar sobre boa parte de aspectos metropolitanos.

Em suma, o estabelecimento e a estruturação básica das Regiões Metropolitanas, assim como a definição genérica do conceito de serviços comuns, cuja realização constitui o objetivo básico daquelas, estão fixados na lei federal complementar, podendo a legislação estadual dispor igualmente sobre essas questões, nos limites dos poderes que ficaram reservados aos Estados e enquanto não ocorrer

colidência com a norma federal, salvo no que diz respeito ao estabelecimento de Regiões Metropolitanas, que o art. 164 da Constituição deferiu com exclusividade à União.

O fato é que seria de todo inadmissível que o art. 164 da Constituição Federal se tornasse inócuo, diante das incertezas que o seu texto propicia. Cumpre, pois, dar-lhe eficácia plena, em atenção às questões relevantes que visa a regular.

3 — Nesse ponto tenho uma primeira divergência, *data venia*, com o parecer de fls. 6/22 (item 9). A meu ver, tanto o ordenamento interno da Região Metropolitana como a norma metropolitana relativa à sua atuação podem também ser criados por lei estadual. Pois se a Região Metropolitana não é uma entidade de nível político, ao lado da União, dos Estados e dos Municípios, mas, sim, mera unidade dotada de capacidade administrativa, há de existir necessariamente uma fonte de poder normativo que dê eficácia a essa capacidade administrativa. Essa fonte será, além da lei federal, a lei estadual.

De fato, embora a competência para legislar sobre Regiões Metropolitanas não tenha ficado atribuída com exclusividade à União Federal, no extenso elenco do art. 8.º da Constituição Federal, nada impede que ela o faça, com base na competência que lhe cabe de estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento (Const. Federal, art. 8.º, XIV) e com base no próprio art. 164 da Lei Maior. Aos Estados, por sua vez, a competência lhes advém da reserva de que trata o art. 13, § 1.º, da Constituição Federal, bem como do dever de regular todas as questões pertinentes aos interesses regionais de sua alçada, nos quais se incluem, iniludivelmente, aqueles que dizem respeito ao funcionamento das Regiões Metropolitanas, com vistas à consecução de serviços de interesse comum dos Municípios integrantes.

Na hipótese de Regiões Metropolitanas de que participem Municípios de mais de um Estado — e essa hipótese atualmente não existe no panorama das Regiões Metropolitanas estabelecidas no país — a competência para legislar parece-me caber unicamente à União Federal, pois não se concebe que um Estado legisle sobre assunto que afete Município de outro Estado.

A norma metropolitana impõe-se, portanto, de três maneiras: através de deliberação do Conselho Deliberativo, através de lei estadual e através de lei federal. No primeiro caso a atuação metropolitana se efetivará por meio do consenso dos Municípios integrantes, aplicando-se, quando couber, as sanções indiretas de natureza econômica ou financeira previstas na legislação federal ou local. Nas outras duas hipóteses, a aplicação da lei estadual e da lei federal — que devem ser editadas a partir de deliberação do Conselho Deliberativo — é compulsória, impondo-se a norma, se necessário, mediante a aplicação da sanção direta de intervenção, como adiante se verá.

4. No que diz respeito aos serviços comuns, genericamente definidos em caráter exemplificativo no art. 5.º da Lei Complementar n.º 14/73, a lei estadual pode fixar-lhes o conteúdo específico.

A caracterização do serviço comum para fins metropolitanos dificilmente poderá decorrer da simples referência a uma das categorias enumeradas no art. 5.º da Lei Complementar federal. Pois, para que seja de interesse metropolitano, o serviço terá de ter concretamente um caráter comum especificamente definido. Nem toda norma pertinente ao "uso do solo metropolitano", por exemplo, constitui necessariamente serviço comum, mas apenas aquela que contém objetivamente um interesse preponderantemente metropolitano.

De modo que, a legislação estadual pode definir concretamente o conteúdo do conceito das categorias de serviço comum enumeradas na Lei Complementar federal.

5 — Ainda com respeito ao serviço comum de interesse metropolitano, é necessário enfatizar que a Região Metropolitana não está autorizada a realizar serviço do peculiar interesse municipal, uma vez que a respectiva competência é constitucionalmente atribuída ao Município. De outro lado, não pode o Município integrante de Região Metropolitana se opor a que o serviço comum de interesse metropolitano seja realizado pela Região Metropolitana, sob a alegação de que ele é do peculiar interesse municipal. Desde que o serviço seja definido objetivamente como do interesse metropolitano, o Município recalcitrante terá de concordar compulsoriamente com a sua realização, consoante for estipulado na lei estadual competente, a qual, entretanto, não pode invadir competências municipais de qualquer natureza. Por isso mesmo, não me parece legítimo sustentar que a atuação da Região Metropolitana tem mera natureza convencional e que os Municípios a ela aderem se e quando acharem conveniente. Para isso não seria necessário o art. 164 da Constituição e bastaria a norma do art. 13, § 3.º.

A metropolização dos serviços é, pois, compulsória, quando o conteúdo do conceito de serviço comum é adequadamente definido.

6 — A compulsoriedade pode ser efetivada através das sanções que forem estatuídas em lei. A Lei Complementar n.º 14/73, por exemplo, prevê, no art. 6.º, parágrafo único, sanção de natureza financeira. Esse dispositivo, entretanto, tal como o *caput* que trata de incentivo também de caráter financeiro e o art. 5.º que define genericamente os serviços comuns, não é taxativo, podendo a lei estadual, por isto, criar outras sanções e incentivos adequados às peculiaridades regionais, de modo a compelir indiretamente ou incentivar os Municípios integrantes a obedecer às normas metropolitanas.

Quanto às sanções de natureza jurídica, parece-me ser perfeitamente legítimo invocar a intervenção estadual ou federal, de que tratam o art. 9.º, inciso IV, da Constituição Estadual e o art. 10, inciso VI, da Constituição Federal, toda vez que ocorrer desrespeito à nor-

ma legal de natureza metropolitana, editada pelo Estado ou pela União. Se a norma constar apenas de órgão metropolitano — Conselho Deliberativo — evidentemente não terá lugar a sanção direta de natureza jurídica, cabendo tão-somente as sanções indiretas de ordem financeira e econômica, bem como a recusa de concessão de incentivos ou de auxílios financeiros.

Como se vê, o estabelecimento de sanções é de relevante importância para o funcionamento da Região Metropolitana, pois há de ser, em muitos casos, a maneira de tornar eficaz o preceito do art. 164 da Constituição Federal.

7. Feitas essas notas introdutórias passo a examinar a Lei Complementar n.º 22, de 12-11-81.

8. O objetivo básico da Lei Complementar estadual n.º 22/81 é compelir os Municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a adequarem e compatibilizarem as respectivas políticas sobre uso e ocupação do solo às normas correspondentes de nível metropolitano, mediante a aplicação de sanções de natureza financeira. Este enfoque central da Lei Complementar transparece nitidamente dos arts. 2.º e 3.º, não obstante a sua defeituosa redação.

Sob esse aspecto, não vejo razão alguma para opor óbice ao diploma legal, uma vez que, como acima acentuei, o Estado tem, a meu ver, competência para legislar sobre normas metropolitanas, inclusive prever a imposição de sanções.

9. Ainda sob o aspecto de objetivar a compatibilização das normas de uso e ocupação do solo urbano de cada Município com a política e a programação metropolitana, não vejo igualmente nenhuma impertinência nos arts. 5.º e 6.º, na justa medida em que a interpretação de ambos fique conjugada, mesmo no que diz respeito às licenças especiais, com o disposto nos arts. 2.º e 3.º, referidos no item 8 supra. Isto é, os atos de que tratam os arts. 5.º e 6.º devem ficar subordinados às disposições do art. 2.º e, em caso de descumprimento destas, incide a sanção prevista no art. 3.º.

Esse entendimento da Lei Complementar n.º 22/81, não importa em qualquer imposição aos Municípios de comando incompatível com as respectivas autonomias, mas apenas faz depender a concessão de favores financeiros à obediência de normas de natureza metropolitana.

10. Nenhuma crítica merece igualmente a atribuição conferida à FUNDREM, no art. 4.º, de verificar e fiscalizar o cumprimento dos condicionamentos impostos pelos demais dispositivos legais.

11. Em dois pontos, porém, o texto da Lei Complementar n.º 22/81 tem a eiva de inconstitucionalidade se for interpretado literalmente. Trata-se da primeira parte do *caput* do art. 1.º, até as palavras "respectivo Prefeito", e o parágrafo único do art. 2.º.

De fato, não pode a lei estadual, mesmo a título de complementar a norma constitucional, invadir a autonomia dos Municípios e modificar a competência das Câmaras Municipais, a dos Prefeitos e os processos legislativos locais. Isto ocorreria se os mencionados dispositivos fossem interpretados em termos estritamente literais.

Impõe-se, portanto, que se lhes dê sentido adequado.

A lei estadual não pode impor diretrizes aos Municípios integrantes senão em matéria de serviços de interesse metropolitano, conforme já foi acentuado. A definição de serviço comum que a Lei Complementar n.º 14/73 dá à atividade de "uso e ocupação do solo urbano" não significa que todos os atos municipais pertinentes a essa categoria de atividade urbanística sejam efetivamente conceituados como serviço comum. É necessário que o conteúdo do conceito de serviço comum seja preenchido concretamente, a fim de que possa adquirir caráter metropolitano e assim ser imposto aos Municípios da Região Metropolitana.

Ora, o *caput* do art. 1.º, na parte destacada, a qual dispõe sobre competência de órgãos municipais e sobre processo legislativo municipal, ainda que vise à elaboração de normas sobre "uso e ocupação do solo urbano", não envolve por si só matéria que se possa caracterizar como serviço comum de interesse metropolitano. A pretensão de impor o dispositivo como norma de comando aos Municípios, com base em mera interpretação literal, seria pois incompatível com o sistema constitucional e legal vigente.

Da mesma forma, o Conselho Deliberativo de que trata o parágrafo único do art. 2.º não é órgão hierarquicamente superior aos Municípios. Não podem portanto ficar condicionados à apreciação daquele órgão os atos de competência estrita dos Prefeitos, muito menos em matéria que não apresenta características de interesse metropolitano. Desse modo, também aqui descabe dar ao dispositivo mera interpretação literal.

Todavia, em matéria de declaração de inconstitucionalidade, a doutrina e a jurisprudência se orientam firmemente no sentido de que tal declaração só deve ser efetivada quando o vício de inconstitucionalidade é flagrante, evidente e manifesto, sem sombra de qualquer dúvida. Sempre, porém, que pelos vários métodos interpretativos — e nesse particular deve-se dar maior ênfase aos processos sistemático e teleológico — se possa adequar a lei ao sistema legal vigente, essa interpretação deve prevalecer.

É significativo o trecho de CARLOS MAXIMILIANO:

"Todas as presunções militam a favor da validade de um ato, legislativo ou executivo; portanto, se a incompetência, a falta de jurisdição ou a inconstitucionalidade em geral, não estão acima de toda dúvida razoável, interpreta-se e resolve-se pela ma-

nutenção do deliberado por qualquer dos três ramos em que se divide o Poder Público. Entre duas exegeses possíveis, prefere-se a que não infirma o ato de autoridade. *Opportet ut res plus valeat quam pereat.*

Os tribunais só declaram a Inconstitucionalidade de leis quando esta é evidente, não deixa margem a séria objeção em contrário. Portanto, se, entre duas correntes de idéias apoiadas por juristas de valor, o Congresso adotou uma, o seu ato prevalece. A bem da harmonia e do mútuo respeito que devem reinar entre os Poderes federais (ou estaduais), o Judiciário só faz uso da sua prerrogativa quando o Congresso viola claramente ou deixa de aplicar o estatuto básico, e não quando opta apenas por determinada interpretação não de todo desarrazoada".

E adiante:

"Sempre que for possível sem fazer demasiada violência às palavras, interprete-se a linguagem da lei com reservas tais que se torne constitucional a medida que ela institui, ou disciplina". (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, pp. 371-372).

Considerando pois o enfoque central da Lei Complementar n.º 22/81, consoante foi exposto no item 8 supra, considerando a conceituação do instituto da Região Metropolitana que aos poucos se vai fixando com base no art. 164 da Constituição Federal, cabe aplicar o processo teleológico e o processo sistemático na interpretação dos dois dispositivos em questão e, sem "fazer demasiada violência às palavras" de ambos, inseri-los no contexto delimitado pelos arts. 2.º e 3.º. Assim, há de se entender que o *caput* do art. 1.º se refere apenas incidentalmente aos projetos de lei da iniciativa do Prefeito e à competência das Câmaras Municipais em matéria de uso e ocupação do solo urbano sem, contudo, excluir atos normativos diversos ou outro processo de elaboração legislativa. De igual forma, há de se entender que o parágrafo único do art. 2.º subordina os atos normativos municipais às diretrizes do Conselho Deliberativo, tão-somente para os efeitos do disposto no art. 3.º.

A Lei Complementar n.º 22/81 com essa interpretação tem a meu ver grande utilidade para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, porque oferece às autoridades instrumentação legal adequada — e por enquanto única — que per-

mite compelir os Municípios, pelo menos indiretamente, a observarem a política e a programação estabelecidas em favor da Região Metropolitana.

Certamente o texto legal em apreço não é o ideal, mas penso que, ao invés de promover a declaração de sua inconstitucionalidade nas partes apontadas, o texto pode ser aplicado até que se providencie a sua alteração em ocasião oportuna.

12. *Data venia* do Ofício de fls. 2/4, não me parece que caiba à Procuradoria Geral ou ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado declarar a inconstitucionalidade de lei estadual, pois se trata de matéria que é da alçada do Poder Judiciário. Cabe, sim, à Procuradoria Geral dar a interpretação mais consentânea com as normas constitucionais pertinentes e com o interesse público envolvido. E é o que sugiro neste Ofício, nos termos acima expostos.

Em resumo, a Lei Complementar n.º 22/81 não é inconstitucional, pois não impõe aos Municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro a observância de determinado processo legislativo para elaboração de suas normas edilícias, nem lhes impõe uma só modalidade de ato normativo nessa matéria. A Lei visa tão-somente impor sanções de ordem financeira aos Municípios integrantes para o caso de descumprirem a política metropolitana traçada pelos órgãos competentes, tudo de acordo com a interpretação dada no item precedente.

13. Sugiro, finalmente, que se dê conhecimento do teor do presente Ofício à FUNDREM, caso mereça aprovação, tendo em vista ser a matéria de evidente interesse para aquela entidade.

Atenciosas Saudações.

SABINO LAMEGO DE CAMARGO
Procurador do Estado

VISTO. Permito-me discordar das conclusões contidas no bem lançado Ofício n.º 28/83-SLC. A divergência da Lei Complementar n.º 22, de 12 de novembro de 1981, com as normas constitucionais em vigor evidencia-se nos seguintes pontos:

a) ao atribuir ao Prefeito (art. 1.º) exclusividade de iniciativa não-prevista no elenco exaustivo do artigo 191 da Constituição do Estado, nem no símile da União (art. 57 da Constituição Federal);

b) ao inserir (parágrafo único do art. 2.º) no processo de elaboração legislativa municipal partícipe desconhecido da Constituição Estadual (arts. 186 a 193) e sem paradigma no Texto Federal (arts. 46 a 59);

c) ao discriminar (art. 3.º) os municípios que deixarem de cumprir aquelas exigências inconstitucionais, em ofensa ao princípio da igualdade de todos perante a lei (§ 1.º do art. 153 da Constituição Federal).

Considero, portanto, inconstitucionais o artigo 1.º, o parágrafo único do artigo 2.º e o artigo 3.º da Lei Complementar n.º 22, de 12 de novembro de 1981.

Dê-se ciência à Secretaria de Estado para o Desenvolvimento da Região Metropolitana e encaminhe-se à Secretaria Municipal de Governo.

Rio de Janeiro, 15 de maio de 1984.

EDUARDO SEABRA FAGUNDES
Procurador-Geral do Estado

Proc. n.º 02/000.320/83.