

AS REGIÕES METROPOLITANAS E SUAS INTERFERÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICO-ECONÔMICAS E SOCIAIS NA REALIDADE BRASILEIRA

LUISA ELISABETH TIMBÓ CORRÊA FURTADO
Advogada, professora da Universidade de Fortaleza

RESUMO

Trata-se das Regiões Metropolitanas como definidas na Constituição Federal de 1967, e Emenda de 1969, em paralelo com a regulação constitucional vigente (1988), aludindo às suas causas, problemas e soluções.

ABSTRACT

This paper makes a parallel with the metropolitan regions, the way they are defined in the Federal Constitution of 1967 and 1969 Amendment, at the sense of their constitutional regulation up to date (1988) alluding to the main causes, problems and solutions.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste na análise da questão das Regiões Metropolitanas, abordando sua configuração sob a égide da Constituição de 1967 e sua respectiva Emenda, bem como, o modo como foi recepcionada pela Lei Maior Brasileira de 1988, aludindo a suas causas, problemas e soluções.

A opção por este tema foi intencional, vez que se constitui em imensa fonte de interesse pelo fato de tal assunto estar tão ligado ao desenvolvimento das cidades e, além do mais, na sua influência — maior ou menor — na vida de cada cidadão e sua interferência nas relações políticas-econômicas-jurídicas e sociais da comunidade.

No desenvolvimento deste trabalho, verificam-se a existência de duas partes com seus respectivos sub-itens, os quais procuram oferecer uma seqüência lógica e encadeada do assunto em baila.

Na primeira parte, abordar-se-ão ações históricas do surgimento e desenvolvimento das cidades, evidenciando a importância do direito urbanístico e, ainda, as repercussões de tudo isto na formação das Regiões Metropolitanas. Daí parte-se-á para o conceito de tais regiões, demonstrando os problemas de sua criação e seu nascedouro na realidade brasileira.

Neste passo, a segunda versará sobre o modo de como as Regiões Metropolitanas foram assimiladas pelo Direito Brasileiro positivado, enfocando seu nascimento como matéria constitucional na Carta de 1967 e seu enquadramento na Emenda Constitucional de 1969, com suas respectivas e posteriores Leis Complementares, instituindo as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e, posteriormente, a do Rio de Janeiro.

Procurar-se-á, ainda, levantar pontos relevantes de discussão doutrinária acerca das Regiões Metropolitanas, no que tange à sua criação, ao seu caráter administrativo, a seus serviços de interesse comum-conflitando-se muitas vezes com interesses municipais -, o problema do uso do solo urbano e, por fim, a sua polêmica natureza jurídica, toda esta análise, numa primeira visão, à luz da Emenda Constitucional Nº 01 de 1969.

Enfim, buscar-se-á estudar o instituto Regiões Metropolitanas na atual Constituição Federal Brasileira, enfocando a influência de mudanças constitucionais - como no caso do federalismo e sua autonomia municipal - com as Regiões Metropolitanas. Tentar-se-á, neste interim, analisar o novo entendimento deste instituto em pauta, a lume da Constituição de 1988, através de uma analogia com o dispositivo anterior, ressaltando pontos acolhidos e abolidos pela Nova Carta. Mostrar-se-á o entendimento atual sobre a criação, a natureza jurídica, as funções e as leis complementares acerca das Regiões Metropolitanas e suas interferências no Estado do Ceará.

Far-se-á uma análise consciente e questionadora sobre as mudanças deste instituto e suas repercussões sociais, políticas, jurídicas e econômicas, com sugestões possíveis para a revisão constitucional, na esperança de que as entidades metropolitanas sejam mais atuantes e seus problemas diminuídos.

PARTE I

NOÇÕES HISTÓRICAS DA FORMAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

1. O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES E O DIREITO URBANÍSTICO

Já dizia Aristóteles, grande filósofo grego, que o homem é um animal

político. Político no sentido de que necessitava viver circunscrito ao espaço da *polis*, de forma agregada, abominando o isolamento. Para viver isolado seria um Deus ou, um Bruto.

A tendência natural do homem é de se congregarem com outros da mesma espécie, viabilizando o intercâmbio intersubjetivo e, conferindo uma maior sensação de segurança a todos. Constata-se, portanto, a inclinação do homem a participar de uma sociedade urbana.

Ao contrário do que se pensa, houve sérios problemas urbanísticos vividos na Antiga Babilônia, em Roma, Alexandria e nas cidades medievais. No entanto, pode-se constatar que as sociedades consideradas hoje como desenvolvidas receberam influência marcante na sua urbanização com a Revolução Industrial, apresentando, dessa forma, um certo equilíbrio urbano, já que se prepararam para um ritmo acelerado de crescimento, superando as dificuldades dos primeiros tempos.

Em relação às sociedades em busca de desenvolvimento, o mesmo não aconteceu, vez que inúmeros são os efeitos produzidos pelo constante desenvolvimento urbano, que somente a partir do início do século XX se encontram definitivamente no que se pode chamar de "sociedade urbana".

São, neste contexto, as cidades, no dizer de Diogo de Figueredo Moreira Neto, "como que raízes que o homem lança expressando a sua inelutável vinculação à terra".¹ Neste raciocínio, o homem faz da cidade o seu *habitat* natural, avançando do povoado à megalópole.

Nesta seara, percebe-se a necessidade de organização das cidades para que as mesmas não extrapolem a sua função e se tornem um caos, empecilho da reabilitação humana, substituindo o teor segurança pela total insegurança nas relações entre os homens.

Verifica-se que nas cidades de países em fase de desenvolvimento, como no caso do Brasil, o processo de industrialização e respectivo avanço econômico geraram uma via anormal de urbanização com um excessivo crescimento da população urbana e concomitante assentamento desordenado do solo. Ressalta a professora Maria Magnólia Lima Guerra que "esse fenômeno de agigantamento das cidades, nas áreas em desenvolvimento, tem sido uma preocupação constante dos governos, pela quantidade de problemas que ocasiona."²

Muito embora doutos estudiosos considerem que em países em desenvolvimento esta problemática inicial seja normal, incentivadora de inovações, adaptações tecnológicas e incentivadoras do surgimento de novas atividades empresariais, as cidades superpovoadas precisam de um ordenamento urgente e eficaz pelos inúmeros problemas que demandam.

Já no início do processo de industrialização em meados de 1978, o economista da Escola Clássica Inglesa, MALTHUS, formulara a lei do crescimento demográfico. Dizia ele que o crescimento da população se faz segundo uma

proporção geométrica, enquanto que o crescimento das reservas alimentares se faz segundo progressão aritmética. Assim, o reequilíbrio seria causado pela própria natureza através de fomes, das guerras e epidemias. Em relação às reservas, deve-se incentivar a produção agrícola. Agora, quanto a superpopulação nas cidades, e de como ocupá-la no seu espaço disponível, isto é o que o urbanismo vai procurar organizar.

No caso do Brasil, desde a concessão das sesmarias que o desenvolvimento das cidades foi desordenado, porém, foi com o processo de industrialização impulsionado a partir de 1946 e iniciado desde a década de 30, que houve várias conseqüências demográficas e político-administrativas. Hoje se pode considerar o Brasil um país urbano, dada a grande migração do campo para as cidades (grandes centros regionais). Nesta perspectiva, denota-se que a concentração urbana cresceu e vai crescendo exageradamente (havendo uma rarefação da população rural) e, concomitante a isto, a ocupação humana nas cidades se faz de modo desordenado e caótico.

Os grandes centros não se encontram preparados para um crescimento populacional exacerbado, e este fato causa uma série de problemas estruturantes. Há por causa do uso desordenado dos recursos o que se denomina em diminuição dos níveis de bem-estar e qualidade de vida da maior parte da população, gerando a sub-habitação, a poluição, o vício, a criminalidade, os problemas familiares, etc. Este crescimento populacional desconexo, traz graves conseqüências para a classe menos favorecida, pois que o assentamento do solo é feito através da preponderância do que se conhece por segregação residencial, pois que as famílias de baixa renda são transportadas para a periferia das cidades, por causa da especulação imobiliária e, daí, incorrendo em gastos com transportes e redução no orçamento já precário. Além do mais, estas áreas afastadas do núcleo central recebem menores benefícios do Estado e se tornam áreas sem a menor infra-estrutura habitacional e de grande periculosidade.

Esta série de problemas advindos do assentamento desordenado do solo, na ótica de Ricardo Pereira Lira, gera "a instabilidade social, a violência institucionalizada, com todo o seu séquito de problemas, que seguramente encontrariam parcela de soluções se adotada uma política de controle do uso do solo urbano e a implementação de uma política de assentamento racional e justo do homem na cidade"³. Ainda se acrescenta a implantação de uma política agrária eficiente, isto para evitar o êxodo em direção à cidade, principalmente aos grandes centros urbanos.

Daí é que surge a necessidade de uma legislação operante que trate do problema de ordenamento de cidades, com a intervenção do poder público. Consigna-se, assim, a importância do Direito Urbanístico com suas normas jurídicas com o escopo de disciplinar a organização global do território, englobando o rural para melhor aproveitar e desenvolver o espaço urbano através do planejamento do uso do respectivo solo, regulando a planificação

e sistematização do espaço nacional, no que se refere às construções edificadas, a proteção das zonas verdes e das paisagens e a harmonia estática.

As regras de Direito Urbanístico têm sua razão no regulamento da utilização do solo urbano do território, para conferir ao homem condições de vida nas quais possa se desenvolver com um número menor de dificuldades. Encontra-se sua viabilização através do planejamento que se traduz em condição *sine qua non* de toda a atividade urbanística com sua projeção para o futuro. "Entende-se por planejamento urbano a atividade da Administração dirigida à ordenação de seu território através de determinação prévia do uso do solo urbano por entidades públicas ou particulares, de localização das áreas residenciais, industriais, comerciais e de lazer, de determinação das áreas públicas, de delimitação do exercício do direito de propriedade e, ainda, através do estabelecimento das formas de desenvolvimento da cidade"⁴. Aquilata-se que o planejamento influencia diretamente no exercício do direito de propriedade do solo, compactuando com a Constituição Federal quando diz ter aquela uma função social. Daí porque o planejamento urbano ao indicar medidas de limitação à propriedade tenta satisfazer aos interesses maiores da coletividade, pois que o uso daquela deve estar entrosado com a utilidade coletiva, não devendo se constituir em obstáculos à consecução da finalidade pública.

Dentro desta problemática, percebe-se que o Direito Urbanístico tenta compatibilizar, equilibrando a satisfação do interesse individual com a satisfação do interesse coletivo no que pertine ao uso do solo urbano desejado pela comunidade.

2. O CONCEITO GENÉRICO DE REGIÕES METROPOLITANAS

Com o êxodo rural e a superpopulação das cidades grandes, foram se formando núcleos menores com total intercâmbio e interdependência com aquelas. As grandes cidades atraíam a formação de cidades vizinhas que surgiam ou passavam a possuir uma relação de conurbação com a cidade metrópole. A cidade grande forma um pólo atrativo e na maioria das vezes, retirava todas as vantagens econômicas e de desenvolvimento das demais. No Brasil, diferentemente de outros países que determinavam as funções das cidades circunvizinhas da metrópole, o processo foi natural. Uma cidade espontaneamente se transformava em dormitório, outra em local de lazer, outra de trabalho e, assim, terciam seu intercâmbio. Acontece que os municípios menores estavam sendo prejudicados, pois a cidade-central aquiria majoritariamente os recursos e isto preocupava.

Com a utilização dos pequenos núcleos e do pólo atrativo para desenvolver suas atividades, os indivíduos se deparavam com inúmeros problemas de ordem comum, tais como, saneamento básico, transporte, comunicações,

poluição, etc. Tudo isto contribuía para o não desenvolvimento das finalidades de habitação, trabalho e lazer do Direito Urbanístico. Daí o surgimento do que hoje se conhece por Regiões Metropolitanas.

Viu-se que no desenrolar histórico, as cidades brotam de grupos isolados e por vezes auto-suficientes. No seu evoluir, muitas vezes, excedem seus limites tradicionais, formando um verdadeiro sistema de intercâmbio de relações, e tomando proporções gigantescas, extrapolando seus problemas locais, nascendo assim, o fenómeno da cidade grande que atrai as cidades vizinhas e que se projeta sobre elas alcançando intimidade.

Após todos estes comentários não se pode ouvir da existência do fenómeno metropolitano que surge baseado em todo o circunstancial sócio-político-económico e, migratório abordado no item anterior. Aqui aquelas cidades circunscritas no seu conceito clássico, chegam a se misturar e a tomar formas cada vez maiores, ultrapassando seus limites territoriais, culturais, económicos e sociais. Assim, denota-se que a realidade metropolitana existe, pois que inegável é a sua presença com todo um cabedal problemático e que há necessidade de planeamento, coordenação, promoção e execução de obras e serviços públicos e de disciplinamento de atividades das entidades públicas e particulares nela operantes, através da institucionalização de uma entidade metropolitana.

Como visto, o avanço da industrialização na realidade brasileira e o alargamento das interrelações e interdependências, fizeram surgir a figura da Região Metropolitana, a partir de núcleos urbanos agregados e interrelacionados.

Segundo o estudioso do assunto, Eros Roberto Grau, regiões metropolitanas são "o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividades económicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-económica em que necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas"⁵. Assim, o processo de crescimento ao se determinar em torno de certos núcleos urbanos, vai favorecendo o agregamento de outros ao ponto de se formarem novas realidades urbanas. Neste passo, estas inúmeras unidades que se encontram integradas formam um único aglomerado com interações constantes e mútuas, transmutando o conjunto global em um sistema de relações sócio-económicas de certa forma abrangente de todas elas e autónomo.

Para o ilustre José Afonso da Silva, "por regiões metropolitanas entendem-se aqueles municípios que gravitam em torno de grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-económica, com recíprocas implicações nos serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade

metropolitana. Passam a ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região"⁶.

Na visão de Eurico Andrade Azevedo, "a região metropolitana caracteriza-se por um conjunto de aglomerações urbanas em torno da cidade grande, com a qual desenvolvem uma série de relações, que passam a constituir um sistema sócio-econômico próprio que, no conjunto, é mais importante do que simples soma de suas partes"⁷.

Surgem estas regiões como fora abordado, do processo de industrialização com a busca de melhores condições de vida, não havendo um fator determinante próprio no aspecto físico do seu nascimento. O surgimento dessas zonas metropolitanas não favorece o desaparecimento dos problemas locais, ou seja, dos municípios que a compõem e emergem problemas outros que extrapolam os interesses locais, tornando-se comum a todos os municípios agregados. Observa-se, no entanto, que a área urbana em questão tem uma necessidade preemente de ser planejada conjuntamente, para que todos possam usufruir dos benefícios provenientes da urbanização.

Compreende-se a região metropolitana como uma forma de unidade territorial onde urge a necessidade de uma regulamentação abastada para que seus problemas urbanos sejam bem planejados, seja viável a sua executoriedade e corresponda ao interesse de sua população. Tais regiões surgem sobre uma porção territorial, onde estão incluídos os Estados e os municípios como jurisdições político-territoriais superpostas entre si.

Destas regiões, por sua formação *sui generis*, resultam necessidades metropolitanas, tais como, saneamento básico, transporte, aproveitamento de recursos hídricos, ocupação do solo, etc., onde suas soluções não se encontram isoladamente, mas na integração perfeita e planejada entre todas as unidades administrativas da região, através do exercício de funções governamentais metropolitanas.

PARTE II

AS REGIÕES METROPOLITANAS NO DIREITO POSITIVO BRASILEIRO

1. ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967 E NA SUA RESPECTIVA EMENDA DE 1969.

O surgimento das áreas metropolitanas com seus respectivos problemas têm sido alvo de preocupações internacionais, onde cada nação vem procurando regulamentar de acordo com suas tendências políticas, econômicas e sociais.

No caso do Brasil, as Regiões Metropolitanas foram institucionalizadas na Constituição Federal de 1967, onde a autoridade metropolitana deveria

planejar e controlar todos os serviços de interesses comum da área, no entanto, sem ferir a autonomia municipal, prerrogativa conferida pela Carta Magna acima referida.

Estava prevista a Região Metropolitana com o seguinte teor: Art. 157- "A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

Parágrafo 10 - A União mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentem de sua vinculação administrativa, integram a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum".

Com o advento da Emenda Constitucional Nº 01, não houve alterações, porém o entendimento sobre Regiões Metropolitanas passou a ter a seguinte redação: Art. 164-"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".

Assim, pelo direito positivo constitucional da época várias seriam as suas repercussões, a saber, a competência para instuir tais regiões é federal, ou seja, só a União através de lei complementar pode criar áreas metropolitanas, criando concomitante a isto, obrigações para a União, para o Estado onde se localizar a região e para os Municípios integrantes da região metropolitana, no que tange ao aspecto financeiro para permitir a realização de serviços e obras essenciais à comunidade.

Nesta Constituição, percebe-se já a existência de três esferas federativas, sendo que o município, como entidade de terceiro grau, possui uma autonomia relativa própria menor do que a conferida ao Estado, pois que além de diminuta a sua atuação, não dispõe do poder de se auto-organizar, sendo organizados pelo Estado através de suas leis orgânicas.

Têm-se, segundo Maria Coeli Simões Pires, que as "Regiões Metropolitanas se definem como um conjunto de municípios autônomos, eis que, apesar de toda polarização e conurbação, conservam sua individualidade; já que não há fusão de municípios; deve prevalecer o princípio de autonomia, assegurado em nosso sistema federativo"⁸. E conclui adiante:"A autonomia municipal não pode constituir obstáculo a ação metropolitana, antes tem de com ela conviver. Não há de se falar em diminuição do seu conceito jurídico-constitucional, mas, sim, de sua delimitação jurídico-constitucional"⁹.

A Emenda de 1969, portanto, colocou a Região Metropolitana como um instrumento de reunião de municípios para a resolução econômica e racional de problemas regionais no prisma infra-estadual bem como supramunicipal. Assim, os interesses deixam de ser sociais e passam a ser regionais, daí a transferência da solução dos problemas para uma administração metropolitana. Os municípios cuidam de interesse locais e as entidades metropolitanas

da execução dos serviços comuns aos municípios agregados extrapolando, assim, o peculiar interesse local, transmutando-se para um interesse regional metropolitano.

No caso de conflito de interesses municipais e metropolitanos, a prevalência, a prioridade é dada aos interesses comuns da Região Metropolitana. Compreende-se que sempre os interesses maiores, mais generalizados abrangam os mais restritos. Já entre os da Região Metropolitana e do Estado, têm primazia os estaduais e assim sucessivamente.

Porém, admite-se que pelo fato de o município estar localizado em uma região metropolitana, criada mediante lei complementar editada pela União, não significa diminuição da sua competência atribuída constitucionalmente ao governo estritamente local.

1.1. Leis Complementares

Verifica-se que na vigência da Emenda de 1969 a União só poderia instituir regiões metropolitanas se por lei complementar. Esta, sabe-se, complementa a Constituição Federal e sua aprovação depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros das duas casas do Congresso.

Em 8 de junho de 1973 foi editada Lei Complementar Nº 14, estabelecendo as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza; já em 1º de julho de 1974 foi publicada a Lei Complementar Nº 20, estabelecendo a do Rio de Janeiro, após a inclusão do Estado da Guanabara no Estado do Rio. Tais leis possuem no seu teor duas limitações, quais sejam, o respeito às competências estaduais e municipais no ato de criação das Regiões Metropolitanas e a definição de quais sejam os serviços de interesses comuns a serem desenvolvidas por estas unidades e o modo como devam ser realizados.

Muitas críticas existem na doutrina acerca destas leis complementares, alegando pouca efetividade em seus comandos e até pontos de choque com a Emenda de 69.

Cuide-se, ainda, que a institucionalização de Regiões Metropolitanas não fica ao livre alvedrio do Congresso Nacional, pois só podem ser constituídas por municípios que integram a mesma comunidade sócio-econômica, independente de sua vinculação administrativa.

A Lei Complementar deve conter, no mínimo, alguns, elementos essenciais, tais como, a indicação da região metropolitana, nomeando o município polarizador e, por decreto, facilitando sua delimitação; a definição, se possível, de todos os serviços de interesse comum que confira a dimensão metropolitana; a criação de uma entidade metropolitana que deverá exercer as funções de planejamento, de controle, e de execução supletiva dos chamados interesses comuns, administrando toda a região; além de criar a entidade metropolitana deverá definir sua competência, atribuindo-lhe funções normativas

com caráter administrativo, para o controle das atividades e serviços de interesse regional; deverá, por fim, definir quais os recursos da entidade metropolitana, determinando as contribuições obrigatórias das três esferas de governo - União, Estado e Municípios. Para tanto, há que se conhecer as necessidades locais.

Com estas leis complementares foi estabelecido a entidade metropolitana ligada ao Estado, composta por conselhos, o Deliberativo e o Consultivo. No conselho consultivo há previsão igualitária na participação dos municípios que compõem a grande metrópole, porém, no deliberativo a participação destes está diminuída, vez que restringe-se à escolha de um representante para todos os municípios. Isto gerava um descontentamento, visto que só serviria para oficializar o já decidido. Não resolveu o problema do desenvolvimento desigual entre os municípios da metrópole, pois a cidade pólo sempre, por ser mais forte, conseguia maiores benefícios. Esta é uma das críticas que se faz a esta lei, matéria modificada, a nível de Ceará, após a Nova Carta de 88, através da previsão na Constituição Estadual, matéria que será abordada posteriormente. (Art. 43 § 2º).

Está previsto também na Lei Complementar nº 14, quais as matérias de interesse metropolitano, a saber, planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico — notadamente abastecimento de água, de esgotos e serviço de limpeza pública; uso do solo metropolitano; transporte e sistema viário; produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle de poluição ambiental.

1.2. Caráter Exclusivamente Administrativo das Regiões Metropolitanas - Serviços de Interesse Comum

Com a leitura do dispositivo 164 da Emenda Constitucional de 69, denota-se que fica fora a possibilidade de criação de uma entidade administrativa entre o Estado e o Município. A lei complementar jamais poderia enfrentar um dispositivo constitucional e, no caso, modificar as três esferas de governo: o federal, estadual e municipal. Assim, não são consideradas as regiões metropolitanas como entidades políticas. Não se trata, pois, de uma nova entidade governamental, mas as mesmas possuem caráter exclusivamente administrativo.

Além do exposto, a Constituição determina a finalidade da criação das regiões metropolitanas, qual seja, "a realização de serviços comuns", o que daí se conclui que foi excluída a possibilidade de se atribuir competência normativa à entidade. O que decide a nível de normas, planejamento e diretrizes precisa da aprovação da assembléia Legislativa do Estado correspondente para valer como lei.

A palavra SERVIÇOS deve ser aqui entendida em "lato sensu", como reunião do planejamento e do poder de polícia administrativa. A tarefa primeira

da entidade metropolitana será a de planejar os serviços regionais e executá-los à proporção das necessidades locais.

Viu-se que a institucionalização das Regiões Metropolitanas tem por escopo, segundo a Emenda Constitucional de 69, a realização de interesses comuns. Daí se afirmar que não se trata de uma nova entidade, com território desmembrado do Estado e com autonomia política, mas se relaciona à fixação de uma área comum para a realização de serviços comuns, sob a direção de uma autoridade administrativa única, subordinada ao Estado.

Emerge, neste contexto, a necessidade da conceituação do que se compreende por serviços comuns. Na ciência de Eurico de Andrade Azevedo, quando da definição dos critérios determinantes do serviço comum, ressalta que "o fundamental é que os problemas tenham uma dimensão metropolitana, isto é, passem a fazer parte de um sistema especial cuja significação é maior do que a simples soma de suas partes e cuja solução não consiste na simples transformação quantitativa, mas na criação de um novo tipo de estrutura, com novos elementos e novas formas de integração".¹⁰

Seriam, portanto, os serviços que não pudessem ser resolvidos por um município isoladamente, ignorando a participação dos outros, ou ainda necessitem de recursos financeiros que os municípios componentes da região não possuem e para isto, dependam do Estado ou da União, ou mesmo problemas relacionados com o trânsito e com soluções globalizantes como no caso do controle do uso do solo.

Completa Alair Caffé Alves que "existem serviços comuns a vários municípios que, pela natureza de sua implantação ou operação resultam em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, ultrapassando seus limites institucionais e exigindo ação unificada e planejada ao nível metropolitano."¹¹

Na ótica de José Afonso da Silva, "os serviços comuns de interesse metropolitano são pois, essencialmente serviços locais que, por força da institucionalização da Região Metropolitana se transforma em serviços inter-locais."¹²

Enquadra-se, neste "interim", a necessidade de diferenciar-se peculiar interesse com serviços comuns de interesse metropolitano. Ora, a opinião mais aceita na doutrina é que o primeiro termo refere-se a competência municipal e o segundo às entidades metropolitanas, porém a tendência moderna é que haja a transformação de interesses meramente locais em regionais. Assim, o peculiar interesse metropolitano irá ter primazia, preponderância sobre o interesse local, ressaltando, claro, a autonomia municipal, justamente porque extrapola o interesse primitivamente local, atingindo um interesse comum a todos os municípios que compõem a região.

Em relação ao uso do solo, pode-se ressaltar que uma das finalidades primordiais da institucionalização da Região Metropolitana foi a de evitar o

crescimento desordenado de toda a região, através do planejamento integrado, no seu aspecto físico-territorial, compreendendo, assim, a regulamentação do uso do solo que está compreendida entre os interesses comuns metropolitanos.

O uso do solo está intrinsecamente ligado ao surgimento de fatores básicos de problemas no âmbito metropolitano, quais sejam, a poluição ambiental, habitação, abastecimento, transportes públicos, sistemas viários, tratamento de esgotos, proteção contra enchentes, tratamento e adução de águas, etc. Isto só poderá ser solucionado se houver possibilidade de controlar, coordenar e promover a utilização ordenada do solo metropolitano. As construções de conjuntos habitacionais devem ser em locais para este fim, impedindo a construção de indústrias poluidoras neste espaço. Ainda necessita ter conhecimento do que será desenvolvido em determinado terreno para providenciar toda a infraestrutura de água, esgotos, transportes, etc.

Neste contexto, como poderia a entidade metropolitana estadual fixar qualquer diretriz de planejamento se quem disciplinasse e ordenasse o uso do solo urbano fosse de competência das autoridades municipais? Estas, de acordo com a Constituição Federal de 88, podem disciplinar o uso do solo a nível municipal e não no âmbito da região metropolitana.

Assim, conclui-se que tudo que se refere a planejamento de equipamentos urbanos irá depender de um zoneamento prévio e, ainda, de uma anterior determinação do modo de ocupação do solo de áreas determinadas. A preocupação dos municípios é a de que possa a entidade metropolitana estadual fixar o controle e a disciplinação do uso do solo urbano prejudicial ao seu município, diminuindo o crescimento de sua receita. Fica aqui o impasse!

No entanto não é possível admitir que o município por si só seja competente para definir política de desenvolvimento urbano transmunicipal, justamente porque existem problemas que ultrapassam sua capacidade técnica, financeira e até seu interesse peculiar.

Tem-se, pois em conclusão, que apesar da polêmica feita a vários pontos das Regiões Metropolitanas contempladas na Emenda Constitucional nº 01, a União possui competência exclusiva para instituir as entidades metropolitanas formais, com direitos e deveres firmados no direito positivo, também no que tange ao aspecto financeiro, através de lei complementar, e ainda, portando alterações em relação ao exercício da competência atribuída constitucionalmente às três esferas de governo.

1.3. Natureza Jurídica das Regiões Metropolitanas na Emenda de 69.

Diante do exposto, viu-se que a criação de regiões metropolitanas baseada na Emenda de 69, opera-se através de lei complementar federal, não podendo estas conferirem caráter de entidades políticas a tais regiões.

Destarte, não ficou claramente definida a titularidade desses serviços comuns, e, muito menos foi indicada a unidade política competente para administrar às metrópoles.

Percebe-se que a institucionalização das regiões metropolitanas assume caráter polêmico pela abrangência sócio-política e econômica que sugere. Quanto a titularidade dos serviços comuns seria, no entender de alguns doutrinadores, do Estado membro que pertencesse tal região, a qual se beneficiaria com tais prestações; ou mesmo os Municípios em que a região estaria circunscrita, na opinião refeita de Eros Grau.

Assim, ouve a necessidade de criação de uma entidade puramente administrativa com atributos que realmente viabilizem sua operatividade. A questão é se saber se esta entidade deva ser uma autarquia, uma empresa pública, uma sociedade de economia mista ou uma fundação ligada a esfera de governo competente para administrar a região metropolitana. Há até quem defenda a criação de uma quarta esfera de poder político — União, Estado, Município e Região Metropolitana. Toda esta problemática deve-se à relação existente entre a região metropolitana e sua interferência nas unidades governamentais.

O fato é que a Lei Complementar nº 14 de 1974 conferiu ao Estado-Membro ser este a esfera de governo que detém competência para o desenvolvimento das funções governamentais metropolitanas, ou seja, para a realização de serviços comuns a que se referia o art. 164 da Constituição anterior. Seriam, portanto, os Estados-Membros titulares do interesse metropolitano e com competência para estabelecer as entidades metropolitanas, sendo às mesmas com natureza autárquica, pública, fundacional ou de economia mista. A opinião mais aceita é que se relacionasse a uma entidade estadual autárquica.

Outros doutrinadores defendiam a tese de que caberia ao município ser o administrador e possuidor da titularidade dos interesses da região metropolitana. Não teve muito eco.

2. AS REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A nova constituição federal publicada em 05 de outubro de 1988 trouxe muitas novidades em seu texto, mudando consideravelmente vários pontos vitais da anterior. No que pertine à Região Metropolitana inegáveis foram as reformulações, conforme se verá a seguir.

2.1. Federalismo x Autonomia Municipal

A princípio, cabem alguns breves comentários sobre o novo federalismo brasileiro, sobre as competências Estaduais e a autonomia municipal para se chegar a influência dessas transformações nas regiões metropolitanas.

Como se sabe o atual ordenamento constitucional brasileiro estabelece a forma federativa de estado como princípio fundamental de sua estrutura. E para isto, torna-se necessário pelo menos a coexistência de duas esferas normativas autônomas, daí porque existem leis da União e dos Estados, ditas as competências pela própria constituição.

No novo texto constitucional, o federalismo é considerado de equilíbrio, pois que pressupõe uma total igualdade político-jurídica entre as unidades federadas do mesmo nível, bem como a autonomia clara das suas pessoas políticas.

No tocante a autonomia dos estados-membros na Constituição vigente, encontra-se estabelecida no art. 25, alcançando a capacidade de auto-organização, de auto-legislação, de auto-governo e de auto-administração.

Os municípios, por seu turno, receberam tratamento diferenciado da Constituição anterior, constituindo grande inovação no presente texto à sua condição de pessoas políticas integrante da Federação Brasileira, sendo sua autonomia restrita aos assuntos pertinentes ao âmbito de sua área territorial, compondo seu exclusivo e único interesse.

Nesse passo, sem sombras de dúvidas, o novo texto constitucional fixou o município brasileiro com sua autonomia administrativa, financeira, política, não sendo admitido à luz da nova Lei Maior — art. 29, nenhuma polêmica a respeito de sua capacidade de auto-organização, tendo agora competência para instituir sua constituição municipal.

Para assegurar a afirmação, traz-se a lume o art. 1º da atual Constituição Federal que ressalta: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. . ." Assim, percebe-se que indubitavelmente os municípios são hoje integrantes essenciais da Federação Brasileira, deixando de ser parte dos Estados e de ter autonomia relativa.

2.2. O novo entendimento de Regiões Metropolitanas - Natureza Jurídica - Função Pública de Interesse Comum - Leis Complementares

A Constituição de 1988 colocou várias discussões anteriores sem eficácia em relação a pontos nevrálgicos acerca das Regiões Metropolitanas, posicionando-se frente a certas controvérsias, definindo sua posição, muito embora tenha se olvidado em alguns aspectos, tratando superficialmente o tema. Compreende-se que onde haja omissão constitucional, deu-se o princípio da recepção, ou seja, houve o acatamento de pontos do dispositivo anterior.

Em primeiro lugar, situa-se agora o tema na área de competência dos Estados-membros, tanto para sua criação como para a titularidade dos serviços metropolitanos. Senão vejamos quando seu art. 25 ressalta que "os

Estados organizam-se e regem-se pela Constituição e leis que adotarem, observados os princípios desta constituição.

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

Fica claro, pois, com o disposto no texto constitucional que houve a mudança de competência para a institucionalização de regiões metropolitanas antes conferida com exclusividade à União Federal, hoje aos Estados-Membros. Percebe-se também que em relação a titularidade dos exercícios das funções públicas de interesse comum, a tese aceita e abarcada por este novo dispositivo é que seja também dos Estados-Membros, dirimindo as dúvidas doutrinárias que entendiam ser dos municípios esta prerrogativa. Acha-se que a Nova Carta, considerando, ainda a região metropolitana como um instrumento meramente administrativo, sem poder político, terá junto aos Estados-Membros suas entidades metropolitanas com competência para traçar as diretrizes e diretivas políticas e governamentais pertencentes à região e estabelecidas por leis complementares estaduais. Estão ligadas, portanto, necessariamente ao Estado-Federado, onde estarão localizados os municípios integrantes da região. Não poderiam caber esta competência de administrar as regiões metropolitanas a qualquer município, porque feriria a autonomia dos demais e o próprio princípio da igualdade. Tampouco a todos os municípios em conjunto, pois feriria à autonomia estadual; pelos mesmos motivos não estão atualmente atribuídos à União tal competência.

Os municípios, apesar de reconhecida sua autonomia absoluta no novo texto constitucional, não poderão pura e simplesmente resolver problemas, como já foi visto, que transcendam sua capacidade técnica e financeira, visto que têm competência para cuidar somente de assuntos de interesse local — art. 30, I. Daí porque a competência deva estar mais para o Estado já que o problema metropolitano envolve uma solução sempre global além da singular. Sobre este aspecto não há mais dúvida.

Houve, além disso, uma mudança na Nova Lei Maior quanto à finalidade da entidade metropolitana que será criada por lei complementar estadual e estará ligada a esfera política estadual na forma de autarquia "sui generis", empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação, a ser estabelecido pela própria lei complementar estadual. Hoje a finalidade de tal entidade é a de integrar a organização, elaborar planejamento e executar as funções públicas de interesse comum. Não se restringirá, portanto, somente à realização de serviços comuns. Terá competência tal entidade na regulamentação do uso do solo, no que diz respeito ao zoneamento básico da região, pois que caso contrário não será possível o planejamento territorial da área, muito embora no novo texto o município é que controlará o uso do seu solo urbano. Só não será de sua competência o uso do solo relativo a região

metropolitana que será de competência estadual porque interfere em toda a região. A entidade metropolitana terá também de dispor de recursos necessários para financiar suas atividades, ou seja, do planejamento à execução de obras e serviços essenciais à região, sob pena de ser inoperante.

Estes recursos virão do Estado-Membro e devem estar previstos no planejamento de desenvolvimento do Estado. A União também coopera financeiramente para as regiões metropolitanas com a previsão nos seus planos de metas de desenvolvimento. Quanto ao município este constitucionalmente não está obrigado a participar na arrecadação de recursos financeiros para região metropolitana à qual se vincula, porém, fatores políticos o levam a contribuir, evitando boicotes ou mesmo a possibilidade de arcar sozinho com algumas medidas o que seria mais dispendioso.

Vale ressaltar que não será possível considerar a região metropolitana um quarto poder, à luz da Constituição Federal de 88, pois como fora abordado no item anterior, a Nova Carta só admitiu três entes políticos, três esferas de governo autônomas, quais sejam, União, Estados e Municípios, matéria esta que só seria modificada através de uma revisão constitucional, já que seria um desdobramento da federação e não a extinção da mesma ou modificação na sua essência.

Assim sendo, à luz do texto constitucional vigente, não se pode considerar a região metropolitana como um quarto nível político-administrativo e as medidas referentes à tais regiões deverão ter caráter administrativo, não possuindo competência tributária e nem legislativa. Qualquer planejamento, qualquer norma ou qualquer diretriz apontada pelas entidades metropolitanas deverá, para ter força de lei, passar pela aprovação na Assembléia Legislativa do Estado a que pertence.

As entidades metropolitanas serão definidas por lei complementar estadual como o visto, tanto sua organização como competência e finalidades. Assim, podem ter a natureza jurídica de empresa pública, autarquia, sociedade de economia mista ou fundação.

No Estado do Ceará a entidade metropolitana tem a forma autárquica conforme a Lei nº 9.800 de 12/12/73 que cria a autarquia da região metropolitana de Fortaleza e institui os Conselhos que indica e, ainda, dá outras providências. Os Conselhos Deliberativos e Consultivos receberam tratamento diferenciado posteriormente com o advento de outras leis.

A atual Constituição do Estado do Ceará se referiu a Região Metropolitana nos seus artigos 4º e parágrafos e artigo 43.

No caput do 4º dispositivo vem previsto: "O espaço territorial cearense é constituído por conformações regionais — micro-regiões e região metropolitana - por aglutinação de municípios limítrofes, atendendo às suas peculiaridades fisiográficas, sócio-econômicas e culturais, para fins de planejamento, alocação de recursos e cumprimento da ação governamental, em todas as

atividades essenciais, objetivando o desenvolvimento integrado; a erradicação de miséria e da marginalidade, com generalizada partilha dos benefícios pelos diferentes núcleos populacionais". Nos parágrafos seguintes, descreve minudentemente os detalhes a respeito das regiões metropolitanas.

O artigo 43, compondo o capítulo VI - Da Integração Regional, ressalta: "A conformação municipalista exprime-se pela convergência de dois processos articulados - descentralização e integração.

II - pela integração regional realiza-se a aglutinação de Municípios limítrofes identificados por afinidades geo-econômicas e sócio-culturais, para superar os desequilíbrios internos e os efeitos inibitórios do desenvolvimento harmônico em todo o espaço territorial cearense, com as discriminações seguintes:

a) região metropolitana, formada pelos municípios adjacentes a Fortaleza atingidos pelos efeitos da conurbação;

b) micro-regiões, integrando os municípios em comuns peculiares fisiográficas e sócio-culturais;

c) Aglomerados urbanos definidos por agrupamentos de municípios limítrofes que possuam função pública de interesse comum".

E continua a dispor sobre este tema nos parágrafos posteriores, referindo-se aos conselhos deliberativos e consultivos.

No parágrafo primeiro, sugere a recepção da lei complementar nº 14 que criou dentre outras a Região Metropolitana de Fortaleza, ressalvando que com lei complementar estadual poderia compô-las ou alterá-las. Outra inovação é o incentivo à participação igualitária dos municípios nos órgãos regionais da entidade metropolitana, quais sejam, os conselhos Diretor e o Deliberativo. Isto evita o prejuízo dos municípios menores em detrimento dos maiores Centros da Região Metropolitana, já que todos terão chance de deliberar com um mesmo número de participantes, concorrendo igualmente. O mesmo dispositivo dispõe sobre a função de cada conselho supra-citado.

Vale explicitar que sendo as regiões metropolitanas compostas por municípios, as suas decisões não os obrigam, haja vista o respeito a sua autonomia municipal. Compreende-se que a própria agregação de municípios para comporem a região metropolitana deva ser objeto de lei complementar estadual.

Em consonância com o pensamento de Michel Temer "a boa exegese do texto constitucional leva à convicção de que a Região Metropolitana nada mais é do que órgão de planejamento, dele derivando a execução de funções públicas de interesse comum."¹³

À luz das idéias de Wolgran Junqueira Ferreira em seus Comentários à Constituição de 1988, as Regiões Metropolitanas "são regiões criadas por leis complementares estaduais com o fito de agrupar municípios vizinhos, no sentido de uma integração, quer no planejamento, quer na programação, quer

ainda, na execução de funções públicas metropolitanas ou microregionais visando o bem comum.”¹⁴ Completa o citado autor que o artigo 25§ 3º “não tem nenhuma regra jurídica especial. Não altera situações jurídicas pré-existentes ou futuras. Com ele ou sem ele, os Estados-Membros poderiam perfeitamente realizá-las, sem que com isso viesse a ferir qualquer outro dispositivo da Constituição Federal. A bem da verdade, já existem Estados-Membros com regiões administrativas, como é o caso do Estado de São Paulo e que há muitos anos vem sendo administrada da forma preconizada por este artigo, por onde se conclui por sua inocuidade.”¹⁵

Não se comunga da idéia de inocuidade do dispositivo constitucional, visto que na doutrina brasileira muitas polêmicas foram levantadas quanto à administração e titularidade das entidades metropolitanas. Acredita-se que este artigo veio definir claramente e conferir palavra de ordem ao assunto.

No ponto de vista de Paulo Saboya e outros autores em seus comentários à Constituição Federal, entendem que “faculta-se, por último, aos Estados, a possibilidade de constituição de zoneamentos administrativos especiais sem personalidade jurídica e sem autonomia, visando agilizar e dinamizar a administração pública, sobretudo no que concerne ao planejamento dos serviços, à distribuição de verbas e à instalação de utilidades coletivas. Tais zoneamentos podem compreender as Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões. . . O importante é que tais aglomerações não podem interferir com a autonomia municipal, não podem dispor de poderes políticos supramunicipais, não podem legislar, nem dispõem de qualquer autonomia administrativa, política ou financeira. Não tem como já dissemos, personalidade jurídica. São apenas superestrutura para facilitar a ação do Estado.”¹⁶

Percebe-se que o aludido dispositivo constitucional refere-se além das Regiões Metropolitanas a aglomerações urbanas e micro-regiões. As primeiras estariam diretamente ligadas no que concerne à sua constituição na reunião de vários municípios confinantes com uma grande metrópole. As segundas poderão ser criadas a partir da união de alguns municípios, mesmo que todos pequenos, nos quais suas características propiciem ao desenvolvimento de objetivos comuns. As terceiras, por fim, estão ligadas mais à reunião de municípios com atividades econômicas, ou produtivas semelhantes, ou mesmo se derive de um mesmo tipo de exploração que poderá ser agrícola, pecuária ou ainda industrial, por exemplo, micro-região canavieira, cítrica, etc.

Pode-se concluir precisamente que a Constituição Federal de 1988 não correspondeu às expectativas no relativo à série de problemas e determinações acerca das Regiões Metropolitanas. É certo que elucidou as dúvidas quanto à titularidade, administração e criação de tais regiões, no entanto, em muitos aspectos o entendimento e porque não dizer o esclarecimento de pontos controvertidos continuam opacos, indefinidos. Não poderia a Lei Maior

ter ficado omissa quanto a inúmeros pontos vitais em relação a problemática que cerca as regiões metropolitanas pela importância e repercussões sociais que têm, matéria já abordada anteriormente.

Entende-se que deveriam ter sido especificados - matéria agora de emenda constitucional - vários aspectos a seguir explanados: 1) Quando do estabelecimento de regiões metropolitanas a competência e peculiaridades deveriam variar de região para região metropolitana, de acordo com as características próprias de cada uma, estando aberto para a evolução de aspectos regionais. 2) Conferir as regiões metropolitanas autonomia relativa a poderes de auto-direção, auto-regulamentação e auto-administração em atinência as matérias de interesses da região, isto a ser definido em lei complementar e sem ferir a autonomia municipal. Aliás, o melhor mesmo seria dar à regiões metropolitanas o caráter de quarto poder na federação brasileira para que fosse melhor operacionalizada, pois que garantiria os recursos financeiros adequados e, ainda, resolveria o fato da dependência existente da Assembléia Legislativa estadual para qualquer deliberação acerca de planejamento, execução e diretrizes básicas da região metropolitana. Esta dependência obstaculiza os empreendimentos de tais regiões, haja vista que a grande maioria de nossos políticos só se interessa por medidas que tragam retornos eleitoreiros. Muitas vezes os interesses da região metropolitana não beneficiam diretamente tais "homens do povo" e isto causa grande empecilho para a operatividade satisfatória das regiões em pauta. Esta matéria relativa a um 4º poder da federação posteriormente terá que ser amadurecida na análise dos pró e contra dentro da realidade brasileira.

CONCLUSÃO

Através do estudo que viabilizou a elaboração deste trabalho, observou-se uma ampliação e descoberta de conhecimentos a respeito das Regiões Metropolitanas Brasileiras e de suas repercussões na sociedade em pauta.

Do estudo feito, conclui-se, dentre outras, o seguinte:

1. A Região Metropolitana se caracteriza por cidades que possuem estado de conurbação com a cidade grande, em estreita interrelação sócio-política-econômica e jurídica, tendo sido formadas, também, pelo fluxo migratório, advindo do processo de industrialização e que atualmente tem tomado proporções gigantescas com repercussões em todos os níveis.

2. As Regiões Metropolitanas precisam ser e são institucionalizadas para propiciar o planejamento integrado da área, o disciplinamento dos recursos, buscando a viabilização da execução das funções públicas de interesses comuns.

3. A criação, administração e execução das funções públicas de interesses comum das entidades metropolitanas pelo Estado não afeta o princípio constitucional de autonomia municipal e esta não constitui empecilho à instituição da

Região Metropolitana, nem fica diminuída, no seu conceito jurídico - constitucional, com a criação da entidade regional.

4. Com a Emenda de 1969 a Região Metropolitana só poderia ser instituída por lei complementar federal e por municípios que integrassem a mesma comunidade sócio-econômica para a realização de serviços comuns.

5. Com o advento da Constituição Federal de 1988 a Região Metropolitana será criada por lei complementar estadual e será constituída por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesses comum da região e são instituídas como entidades administrativas.

6. Essas funções públicas de interesse comum da região são as que possuem uma dimensão metropolitana, suscitando um tratamento integrado para o desenvolvimento global da área.

7. A Nova Carta não ofereceu tratamento diferenciado a Região Metropolitana, ficando muitos pontos polêmicos no ar.

8. O Estado-Federado foi definido pela Lei Maior como titular do exercício das funções públicas de interesse comum.

Como sugestões, apresentam-se:

a) A autoridade metropolitana deverá conjugar a participação dos municípios da região, do estado e da União, porque todas as três entidades governamentais são interessadas na solução dos problemas da área.

b) A Entidade Metropolitana deverá receber recursos suficientes para conseguir suas finalidades, provenientes estes de contribuição obrigatória da União, do Estado e dos Municípios integrantes da região.

c) A lei complementar estadual deverá ser precedida de estudos que definam a área, os serviços, a competência do órgão diretivo e os recursos necessários.

d) Aliás, se possível, que fosse criada a Região Metropolitana como uma nova esfera de poder para que viabilizasse sua operatividade, conferindo a esta poder político.

e) Dentre outras soluções viáveis existentes nos vários países, deve o Brasil encontrar a sua própria, adaptada às reais e peculiares condições da federação brasileira.

f) Que o tema Regiões Metropolitanas deve ser levado mais a sério pelos legisladores, haja vista a sua enorme importância.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

01. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao Direito ecológico e ao Direito urbanístico*. 2. ed. Forense, 1977 p. 116.

02. GUERRA, Maria Magnólia Lima. *Aspectos jurídicos do uso do solo*

- urbano. Fortaleza, 1981 p. 38.
03. LIRA, Ricardo Pereira. **O uso do solo urbano e o seu controle.** Revista de Direito administrativo. Rio Janeiro, 1983 p. 03.
 04. GUERRA, Maria Magnólia Lima. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano.** Fortaleza, 1981, p. 38.
 05. GRAU, Eros Roberto. **Regiões metropolitanas: Uma necessária revisão de concepções** - Revista dos Tribunais 521/11
 06. SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: RT, 1981. p. 195.
 07. AZEVEDO, Eurico Andrade. **Instituições das regiões metropolitanas no Brasil.** RDP nº 02 p. 191.
 08. PIRES, Maria Coeli Simões. **A institucionalização das regiões metropolitanas e o novo modelo de federalismo brasileiro.** RDP-84. p. 190.
 09. Op. cit. p. 191.
 10. AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Instituições das regiões metropolitanas no Brasil.** RDP:02, 1967 p. 195.
 11. ALVES, Alaor Caffé. **A competência municipal e o planejamento metropolitano.** RDP-14-1970 p. 292.
 12. SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: RT 1981 p. 195.
 13. TEMER, Michael. **Elementos de direito constitucional.** 7. ed. RT p. 112.
 14. FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição de 1988.** Julex Livros.
 15. Op. cit. p. 191.
 16. SABOYA, Paulo e outros. **Comentários à Constituição Federal Ed. Trabalhista.** p. 91.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. ALVES, Alaor Caffé. **A Competência Municipal e o Planejamento Metropolitano.** Revista de Direito público - Cadernos de Direito Municipal - Nº 14 p. 292 a 295, 1970 SP - Ed. Revista dos Tribunais.
02. AZEVEDO, Eurico de Andrade. **Instituição das regiões metropolitanas no Brasil.** Revista de Direito Público . São Paulo, n. 2, p. 191-200, out./dez. 1967.
03. DALLARI, Adilson de Abreu. **O uso do solo metropolitano - Revista de Direito Público.** Cadernos de Direito Municipal. São Paulo, n. 14, p. 285-291, 1970.
04. FARIA, Manuel Veiga de. **Elementos de Direito urbanístico I.** A atuação urbanística das câmaras municipais. Coimbra: Limitada, 1977.
05. FERNANDEZ, Antônio Carceller. **Instituciones de Derecho urbanístico.** Madrid: Montecorvo, 1977.

06. FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Comentários à Constituição Federal**. 2º vol. arts. 12 a 91, 1990 - Trabalhistas.
07. GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano - regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.
08. _____. **Regiões metropolitanas: uma necessária revisão de concepções** - RT - 521/11
09. GUERRA, Maria Magnólia Lima. **Aspectos jurídicos do uso do solo urbano**. Fortaleza, 1981.
10. LAGÔA, Paulo F. Rocha. **Natureza e conceito do Direito urbano - Revista de Direito administrativo**. Rio de Janeiro, p. 173-179, abr./jun. 1990.
11. LIRA, Ricardo Pereira - **O Uso do Solo Urbano e o seu controle (Alguns aspectos do projeto de lei federal Nº 775/83)**. **Revista de Direito administrativo**. Rio de Janeiro, out./dez, 1983.
12. MEIRELES, Helly Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 16. ed. Atualizada pela Constituição Federal/88. **Revista dos Tribunais**, 1991.
13. _____. **Direito municipal brasileiro**, 5. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1985.
14. MOURA, Hélio. **Desenvolvimento urbano do nordeste - Notas sobre critério de financiamento**. BNB/EENE, 1977.
15. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito ecológico e ao Direito urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
16. PESSOA, Álvaro. **Desenvolvimento urbano no Brasil (aspectos jurídicos): Revista de Direito administrativo - Notas e Comentários** - Rio de Janeiro, p. 351-397, jul./set., 1979.
17. PIRES, Maria Coeli Simões. **A institucionalização das regiões metropolitanas e o novo modelo de federalismo brasileiro**. **Revista de Direito Público**, Cadernos de Direito Municipal, São Paulo, n. 84, p. 187 a 194, 1987.
18. SABOYA, Paulo et al. **Comentários à Constituição Federal**. 2º vol. - arts. 12 a 91 - 1990. Edições Trabalhistas.
19. SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: **Revista dos tribunais**, 1981.
20. TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 7. ed. ampliada e revista de acordo com a Constituição Federal de 1988. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1990.