

Região Metropolitana de Curitiba: a constitucionalidade
das alterações legais
*The Metropolitan Region of Curitiba: changes to legislation
and constitutionality*
*Región Metropolitana de Curitiba: la constitucionalidad de los
cambios legales*

Jorge Luiz Bernardi* e Carlos Hardt**

RESUMO

O artigo analisa as alterações legislativas que ampliaram de 14 para 29 municípios a Região Metropolitana de Curitiba (RMC) por leis do Estado do Paraná. Trata-se de pesquisa teórico-documental voltada para os projetos de lei de iniciativa de deputados estaduais. Discute-se o pacto federativo com a alteração indireta – efetuada por legislação estadual – no conteúdo de norma federal ao incluir novos municípios na RMC; avalia-se a ordem constitucional que determina ser imperiosa a utilização de lei complementar para a instituição de regiões metropolitanas; faz-se análise das características e particularidades da lei complementar e lei ordinária para, então, se avaliar o processo legislativo. Conclui-se que as leis que incluíram novos municípios à RMC contrariam a Constituição Federal e, portanto, podem ser consideradas inconstitucionais, declaração esta de prerrogativa exclusiva do Poder Judiciário.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Curitiba. Processo legislativo. Lei complementar. Lei ordinária. Constitucionalidade.

ABSTRACT

In this theoretical-desk study of bills drafted by state representatives, changes to the State of Paraná's legislation that increased the number of municipalities in the Metropolitan Region of Curitiba from 14 to 29 are analyzed. The Federal Pact is discussed in view of indirect changes made to federal norms through state legislation. The constitutional order under which the imperative use of supplementary legislation in the institution of metropolitan regions lies is evaluated, a comparison of characteristics and peculiarities of both supplementary and ordinary law being drawn, based on which the legislation process is also evaluated. We conclude that the acts by which new municipalities were included in the Metropolitan Region of Curitiba go against the Federal Constitution of Brazil and that they might, therefore, by sole prerogative of the Judiciary, be declared unconstitutional.

Keywords: The Metropolitan Region of Curitiba. Legislation process. Supplementary law. Statute. Constitutionality.

* Doutor e Mestre em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Curitiba, Paraná, Brasil. Vice-Reitor do Centro Universitário Internacional - Uninter. Foi vereador e Secretário do Trabalho e Emprego de Curitiba. E-mail: jorgebernardi12000@gmail.com

** Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. Atualmente é Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: c.hardt@pucpr.br

Artigo recebido em abr./2017 e aceito para publicação em jul./2017.

RESUMEN

El artículo analiza los cambios legislativos que expandieron de 14 para 29 municipios la Región Metropolitana de Curitiba (RMC) según las leyes del Estado de Paraná. Esta investigación teórica y documental está centrada en proyectos de ley de iniciativas de los legisladores estatales. Discute el pacto federativo con el cambio indirecto, efectuado por la ley estatal, en el contenido de la norma federal para incluir nuevos municipios en la RMC. Evalúa el orden constitucional que considera imperioso usar la ley complementaria para el establecimiento de regiones metropolitanas. El artículo analiza las características y peculiaridades de la ley complementaria y ordinaria, para entonces evaluar el proceso legislativo. Se concluye que las leyes que incluyeron nuevos municipios en la Región Metropolitana de Curitiba contrarían la Constitución Federal y por lo tanto pueden considerarse inconstitucionales; esta declaración es una prerrogativa exclusiva del poder judicial.

Palabras clave: Región Metropolitana de Curitiba. Proceso legislativo. Ley complementaria. Derecho común. Constitucionalidad.

INTRODUÇÃO

Ao se observar uma imagem aérea frente à delimitação territorial e legal da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) percebe-se facilmente aspectos inusitados. Atualmente, a RMC abrange uma área de 15.418 km², com cerca de 200 km entre seus extremos norte e sul e de 70 km de leste a oeste. Alcança a divisa do Estado de Santa Catarina e a divisa do Estado de São Paulo, com municípios intensamente urbanizados como Curitiba, Pinhais e Fazenda Rio Grande, e outros praticamente rurais como Doutor Ulysses, Adrianópolis e Campo do Tenente.

Pode-se questionar se alguns dos municípios efetivamente deveriam compor a região metropolitana, ou se suas inclusões, que se deram por intermédio de leis estaduais, atenderam ou não a critérios técnicos. Observa-se que não foram utilizados parâmetros gerais próprios de áreas metropolitanas que, segundo estudos de 2006 do IBGE, adotam critérios de tamanho relativo, de tamanho absoluto, de centralidade e de gestão urbana (IBGE, 2017).

A relação de densidade e demografia urbana, atividades socioeconômicas, processos de continuidade do tecido urbano por meio de conurbação ou periferação, movimentos pendulares e funções públicas de interesse comum são outros critérios técnicos utilizados em análise e que não foram obedecidos. Infere-se que os novos municípios incluídos na RMC não se enquadram nestes pressupostos que se espera de um município com a condição metropolitana municipal, para que ele integre uma região metropolitana.

Verifica-se ainda que os novos municípios incluídos na RMC não possuem o conjunto de elementos, objetivos e subjetivos, que os vinculam à metrópole e aos demais municípios, e estes entre si, estabelecendo características especiais que os diferenciam dos outros, ou seja, a condição metropolitana municipal.

Quando de sua institucionalização em 1973, pela Lei Complementar nº 14 de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 2017), a RMC possuía 14 municípios, totalizando a área de 8.624 km². Quase 45 anos depois, em 2017, são 29 municípios e praticamente o dobro do território (PARANÁ, 2017).

Na Região Metropolitana de Curitiba encontram-se o município de maior e o de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, IDHM do Paraná, respectivamente Curitiba e Doutor Ulysses. Em 2010, Curitiba possuía o maior IDHM, com 0,823; no outro extremo estava Doutor Ulysses, o de menor IDHM, com 0,546. A distância que separa Doutor Ulysses da capital paranaense, por via rodoviária, é de mais de 150 km (IBGE, 2016).

Outro aspecto diz respeito à taxa de urbanização de ambos os municípios: Curitiba 100% urbanizada e Doutor Ulysses apenas 16,4%. Existem ainda outras diferenças entre os municípios que compõem a RMC como a do crescimento populacional na década 2000/2010: Tunas do Paraná atingiu a taxa de crescimento positiva de 6,36%. Por outro lado, dois municípios encontravam-se nos extremos: Adrianópolis, com crescimento negativo de -1,05, e Doutor Ulysses, com crescimento negativo de -0,53% (IBGE, 2017a).

Assinala Cunha (2014):

A Região Metropolitana de Curitiba é considerada uma das mais extensas do País: agrega municípios que fazem divisa com o Estado de São Paulo, ao norte, como Adrianópolis, Doutor Ulisses e Cerro Azul, e com o Estado de Santa Catarina, ao sul, com municípios como Tijucas do Sul, Agudos do Sul e Quitandinha, municípios com relações “metropolitanas” bem mais modestas se compararmos com os municípios de Araucária, Pinhais e São José dos Pinhais, por exemplo.

Em quase meio século de regiões metropolitanas e, principalmente, após a competência de instituí-las passar da União aos Estados-membros, o que se observou, não apenas na RMC mas no Estado do Paraná e em outros estados, é que houve sistemática e continuamente a inclusão de novos municípios.

As alterações na RMC ocorreram por leis estaduais, embora elas não tenham alterada a lei complementar federal que instituiu as regiões metropolitanas (LC nº 14/1973) mas, de forma indireta, elas acrescentaram 10 novos municípios. Ainda neste período houve cinco emancipações (Pinhais, Itaperuçu, Tunas do Paraná, Fazenda Rio Grande e Campo Magro) daqueles municípios que compunham os primeiros 14 municípios da RMC.

As alterações na RMC ocorreram por iniciativa dos deputados estaduais do Paraná, que possuíam suas bases eleitorais nos municípios que compunham ou vieram a compor a Região Metropolitana de Curitiba. Da análise da documentação do processo legislativo de alteração da composição da RMC não foram encontradas justificativas técnicas e nem mesmo estudos preliminares aos projetos, fundamentando as propostas para inclusão dos novos municípios.

Pode-se inferir, pela documentação disponível e relato de deputados partícipes das discussões, que as alterações foram motivadas por interesses implícitos dos políticos para atender suas bases eleitorais, sem, contudo, utilizar argumentos técnicos.

No Paraná, após a Constituição Federal de 1988, foram instituídas, pela ordem, outras sete regiões metropolitanas: Londrina, Maringá, Umuarama, Cascavel, Toledo, Campo Mourão, Apucarana, todas por meio de leis complementares estaduais. As quatro últimas regiões metropolitanas foram criadas no período entre a aprovação do projeto, pelo Congresso Nacional, do Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015), e a sanção presidencial em 2015, aparentemente para evitar as novas exigências estabelecidas por aquela norma.

Entre as obrigações fixadas pelo Estatuto da MetrÓpole na institucionalização das regiões metropolitanas está a existência de uma cidade que se constitua em capital regional, segundo critérios técnicos a serem estabelecidos pelo IBGE. As cidades de Cascavel, Toledo, Campo Mourão, Apucarana e os municípios que compõem suas regiões metropolitanas, pelo Estatuto da MetrÓpole, à época, não apresentavam as características e condições exigidas pela nova lei.

Diante deste quadro, fez-se pesquisa teórico-documental sobre as alterações legais e os processos legislativos que incluíram novos municípios na Região Metropolitana de Curitiba.

O artigo está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira discute-se o marco teórico, onde tem-se a questão federativa, a lei complementar e a lei ordinária, fazendo uma diferenciação entre os dois tipos de normas jurídicas; na segunda parte faz-se o debate sobre a constitucionalidade das leis complementares nº 14/1973 e nº 20/1974; por fim, tem-se a análise do processo legislativo na Assembleia do Paraná, que introduziu os novos municípios na Região Metropolitana de Curitiba.

1 MARCO TEÓRICO

Nesta seção pretende-se configurar os conceitos jurídicos básicos para dar suporte à análise do processo legislativo realizado na institucionalização e alterações na composição da Região Metropolitana de Curitiba.

Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, prevê o art. 25, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 2010). Na Constituição anterior a competência era da União 1967/1969 (Constituição de 1967 §10º no artigo 157, e Emenda Constitucional nº 1/1969, art. 164) (BRASIL, 2001a, 2001b). As três normas constitucionais estabeleceram que, por meio de lei complementar, podem ser instituídas, alteradas ou extintas regiões metropolitanas.

Somado às exigências fixadas na Constituição, o Estatuto da Metrôpole determina que, ao se propor ao legislativo estadual projeto de lei complementar (art. 5º, §1º, Lei nº 13.089/2015) de institucionalização de nova região metropolitana, este terá de observar regras, explicitando os critérios técnicos adotados para: a) definição dos municípios que a comporão; b) campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana (BRASIL, 2017a).

Depreende-se, por conseguinte, que os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum constituem estudos técnicos que deverão estabelecer, segundo o princípio constitucional, elementos de integração, de complementariedade de funções, que possam ser observadas. Esta regra entende-se válida também quando se alterar a composição da região metropolitana com a inclusão de novos municípios.

Diz-se, portanto, que a lei complementar é a que complementa algo que se encontra incompleto na Constituição. O processo legislativo regular é a forma como se deve complementar o que falta na Constituição, e este processo exige quórum qualificado de maioria absoluta dos votos favoráveis dos membros do parlamento, ou seja, metade mais um. Esta é a regra constitucional fixada pela Constituição anterior e pela Constituição atual, ao estabelecer que as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões devem ser instituídas por lei complementar.

Explica Ferreira Filho (2007, p.248) sobre lei complementar:

Só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer a sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento.

A lei complementar, bem como a lei ordinária, a lei delegada e a lei oriunda de medida provisória, para existirem devem ter a anuência do Chefe do Poder Executivo. Na esfera federal, cabe ao presidente da República a sanção e a promulgação. O regimento interno do órgão legislativo regulamenta todo o processo legislativo que deve ser obedecido na sua íntegra para que a norma não corra o risco de ser declarada inconstitucional. A Constituição prevê, de forma explícita, todos os assuntos que devem ser disciplinados por lei complementar.

Além do caráter complementar à Constituição, a lei complementar possui também a finalidade de tratar de temas de grande repercussão social, polêmicos, relevantes, em que deve haver uma maioria qualificada de votos no parlamento, uma espécie de consenso, por maioria absoluta dos legisladores. Aborda assuntos de grande relevância social e que, se fossem aprovados por maioria simples, poderiam ser facilmente alterados ou até mesmo revogados, criando insegurança jurídica.

O constituinte estabeleceu, com critérios de relevância, de certa forma arbitrária, as matérias que devem ser objeto de lei complementar. Na Constituição encontram-se todos os temas em que o texto deverá ser regulado por lei. Quando o tipo de lei for o *ordinário*, o texto constitucional trata apenas de lei; quando for *complementar*, está expresso na Constituição que a matéria deverá ser regulamentada por lei complementar.

Na lei ordinária ou comum, exige-se, na sua aprovação, o quórum de maioria simples dos votos dos legisladores que estiverem presentes à sessão deliberativa. Mas, na formação do quórum de deliberação faz-se necessário que estejam em plenário metade mais um dos parlamentares, ou seja, a maioria absoluta dos membros do órgão legislativo.

Embora não conste mais do texto constitucional, como ocorria na Constituição de 1967, predomina, no Poder Judiciário, o entendimento do “Princípio da Simetria Constitucional”. Por este princípio, o que é válido para o processo legislativo federal aplica-se também aos processos legislativos estaduais e do Distrito Federal.

Os temas que devem ser regulados por lei complementar estão todos explicitados na Constituição Federal. Citem-se como exemplos: Sistema Financeiro Nacional (art. 192, CF), atribuições do vice-presidente da República (art. 72, parágrafo único, CF), defensorias públicas (art. 134, parágrafo único, CF), empréstimos compulsórios (art. 148, I e II, CF), instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, §3º, CF), entre outras.

Nas regiões metropolitanas, alterações de sua composição, ou mesmo extinção, portanto, o processo legislativo estadual deverá obedecer à forma estabelecida na Constituição Federal. A lei, neste caso, é a lei complementar, que no seu processo de elaboração deve seguir todos os procedimentos a ela inerentes. A inclusão de novo município deve obedecer a este princípio legal, que estabelece como o quórum de maioria absoluta na sua aprovação. Solução fora desta formalidade legal pode ensejar o enquadramento da lei como sendo inconstitucional, na sua essência, portanto, anulável, se demandada a questão ao Poder Judiciário.

Princípio de direito estabelece que uma norma jurídica válida só pode sofrer alterações ou mesmo ser revogada por intermédio de outra norma jurídica de mesma natureza. Neste sentido argumenta Ferreira Filho que “é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido à mesma forma” (2007, p.248).

Diferentes naturezas de normas não se comunicam diretamente, exceto em casos excepcionais, quando a forma é de uma natureza mas o conteúdo é de outra. Cite-se por exemplo: uma lei tem a forma de lei complementar, enquanto o conteúdo é de lei ordinária. Neste caso uma lei ordinária poderá alterar uma lei complementar e vice-versa. Explica Agra que “uma lei ordinária pode revogar uma lei complementar, desde que ela tenha exorbitado sua função” (2006, p.353).

Já a forma federativa de estado, como ocorre no Brasil, assegura aos entes federados autonomia legislativa e administrativa para atuarem nas áreas que a Constituição Federal estabelece como de suas competências. Cada ente é autônomo, dentro da federação, para o exercício de suas funções constitucionais, não havendo hierarquia entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. “O que existe é um rígido esquema de competências constitucionais, delineado pela Constituição Federal, que é, por excelência, a ‘Carta das Competências’.” (MIRANDA, 2007, p.379).

Neste sentido, uma lei federal não pode ser alterada ou revogada por uma lei estadual ou municipal, mesmo que de forma indireta, no seu conteúdo. Quando uma lei de um ente invade competências dos demais entes da federação ela está quebrando o pacto federativo.

O campo de competências de cada ente federado está delimitado na própria Constituição Federal e deve ser obedecido, sob o risco de a norma que estiver invadindo competência de outro ente conter o vício da inconstitucionalidade. Também um tipo de norma não pode alterar ou modificar outra norma que possua natureza diferente mesmo que ambas as normas tenham sido emitidas pelo mesmo ente.

Neste mesmo sentido, a Suprema Corte da Grã-Bretanha, em 2017, aplicou o princípio geral de direito de que o ato somente pode ser desfeito pelo órgão que o criou. Diante de atos da primeira ministra que havia começado o processo de saída daquele país da União Europeia, após o plebiscito que aprovou a Brexit, a Suprema Corte, em decisão definitiva e irrecurável, decidiu que caberia somente ao Parlamento iniciar o processo de saída da comunidade europeia, já que foi ele quem aprovou a entrada daquele país ao bloco. Ao que a primeira ministra teve que acatar. Aplicou, aquele tribunal, o princípio de que a norma jurídica só pode ser alterada por outra emanada do mesmo órgão e de mesma natureza (UNITED KINGDOM, 2017).

Quanto à lei complementar, portanto, esta só pode ser modificada ou revogada por outra lei complementar. Este é o princípio. Mesmo admitindo a exceção, a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal (STF) confirma o princípio, no que é seguida pelos demais tribunais.

O entendimento dominante no STF é de que não há hierarquia das leis no Brasil. A lei complementar, a lei ordinária e a lei delegada, bem como a lei derivada

da medida provisória, estão no mesmo nível hierárquico, tendo cada uma delas suas áreas de atuação, competência e forma de elaboração específicas. Cada tipo de lei possui o seu campo próprio de aplicação, não havendo interferência de um tipo de lei no de outra.

Sobre a lei complementar e a lei ordinária, portanto, não há hierarquia. A lei complementar não é superior à ordinária e esta àquela. A explicação é que, no processo constituinte, houve apenas a intenção de diferenciar os tipos de norma na Constituição e não criar uma hierarquia entre elas, conforme explica Menezes (2014):

Ele não quis criar uma forma hierárquica pura e simplesmente, mas, sim, diferenciar o campo de atuação de cada norma, englobando cada uma nos três campos hierárquicos possíveis: constitucionais, infraconstitucionais e infralegais. Cada qual atuando dentro do seu campo de competência. Dentro de cada conjunto desses não há uma verdadeira hierarquia, mas, sim, uma verdadeira separação de competência pela matéria a ser tratada. Em suma, a lei complementar fora de seu âmbito de incidência não é mais nada do que uma norma ordinária que passou por um processo legislativo mais debatido e dificultoso. Ela não tem supremacia sobre a lei ordinária, pois esta não tem seu sustentáculo naquela (MENEZES, 2014).

Em sentido oposto, defendendo a hierarquia das leis, Souza afirma que as normas subordinam e condicionam umas às outras dentro da esfera de competência de cada ente federado. Acentua que “a Constituição é a lei maior, secundada pelas leis complementares e, ela, pelas leis ordinárias e por outras espécies normativas, todas coexistindo em harmonia no sistema jurídico” (1998, p.2).

Combatendo a hierarquia das normas, argumenta Agra (2006):

A tese da hierarquização dos mandamentos constitucionais está em crescente descrédito, haja vista a decadência do normativismo exacerbado. Parte da doutrina prefere a tese de que as normas contidas no art. 59 não estão em escala de hierarquização, mas se estruturam de forma que cada espécie ocupa determinado espaço de incidência (AGRA, 2006, p.354).

Dos tipos normativos, apenas dois possuem origem no Executivo: a medida provisória e a lei delegada, porém eles dependem, para a sua existência, de autorização legislativa. A exemplo da lei ordinária e da lei complementar, estas normas estão apenas subordinadas à Constituição, e entre elas não há hierarquia. Explica Cléve (2000, p.270) que “como atos normativos primários, subordinam-se a norma constitucional e são dotados de aptidão para inovar validamente a ordem jurídica”.

2 PROCESSO LEGISLATIVO

A Constituição estabelece os princípios do processo legislativo das emendas constitucionais, medidas provisórias, leis delegadas, leis ordinárias e leis complementares. Para os decretos legislativos e as resoluções, as normas de sua

elaboração encontram-se nos regimentos internos do órgão legislativo. Quanto à lei complementar (art. 69 CF), a Constituição previu, em artigo próprio, apenas que elas devem ser aprovadas por maioria absoluta.

As espécies normativas secundárias, de caráter regulamentar e cuja validade se fundamenta em atos normativos primários, são inúmeras. Cabe ao Poder Executivo o poder regulamentar e, para isso, ele pode expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução, além de vetar, sancionar e promulgar as leis.

A desobediência aos princípios constitucionais sobre o processo legislativo gera, em tese, a inconstitucionalidade da norma. Mas somente o Poder Judiciário poderá dizer se a lei emanada do processo legislativo regular é ou não constitucional.

O STF tem se posicionado neste sentido, pela declaração de inconstitucionalidade de leis federais e estaduais que não obedecem, no processo de elaboração, à forma prevista na Constituição. No processo legislativo estadual, como já foi assinalado, deve ser observado o “Princípio da Simetria Constitucional”. Portanto, as regras que são válidas na elaboração de leis federais também são válidas no processo de elaboração de leis estaduais e distrital.

O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República – inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis – impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros (BRASIL, STF, 2017b).

A adoção do “Princípio da Simetria Constitucional” no processo legislativo foi determinada em voto do ministro Celso de Mello, do STF, no que foi seguido por seus pares, em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade.

Duas leis complementares federais, que tratam de regiões metropolitanas, têm sido objeto de questionamento se as mesmas foram ou não recepcionadas pela Constituição de 1988: a Lei Complementar nº 14/73 e a Lei Complementar nº 20/74. Nelas foram instituídas as primeiras oito regiões metropolitanas e a outra que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, além da fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Há os que defendem que estas normas contrariam a Constituição vigente.

O ex-ministro do STF, Eros Grau (2007, p.133), defende que a Constituição de 1988 não recepcionou as leis complementares nº 14/73 e nº 20/74. Para ele, que foi um dos primeiros doutrinadores sobre as regiões metropolitanas, enquanto os estados não instituíram suas regiões metropolitanas, por suas próprias leis complementares estaduais, aquelas que tiveram origem na legislação federal, estão em desacordo com a Constituição e, portanto, são inconstitucionais.

Também Serrano (2009, p.139) defende que as regiões metropolitanas instituídas por leis, com base na Constituição anterior, estão derogadas e são inconstitucionais. Argumenta que os Estados-membros deveriam substituir as leis complementares federais nºs 14 e 20/74 por leis complementares estaduais.

Salienta Serrano:

Neste sentido não há que se falar em recepção das aludidas leis complementares federais pela Ordem Constitucional de 1988, pois estas conflitam às abertas com o novo modelo federativo adotado na questão, já que implicam obrigatoriedade de aceitação, pelos Estados-membros, de Regiões Metropolitanas criadas pela União, levando à supressão de seu direito subjetivo, expressão de sua autonomia de decidir ou não pela criação das mesmas... (SERRANO, 2009, p.139).

Nesta situação encontra-se a Região Metropolitana de Curitiba, que não tem uma lei complementar estadual que a institucionalize. Há apenas a Lei Ordinária Estadual nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994, que “transforma a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) em autarquia e adota outras providências” (PARANA, 2014). Trata-se de lei ordinária sobre o órgão de gestão metropolitana, e não a que institucionaliza a Região Metropolitana de Curitiba. Esta lei ordinária indiretamente tem alterado a Lei Complementar nº 14/1973 de forma sistemática, com a inclusão de novos municípios à RMC.

Como ainda não houve uma manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal, esta é uma questão que permanece em aberto: a Constituição de 1988 recepcionou ou não as leis complementares nºs 14/1973 e 20/94?

Embora a doutrina afirme que não, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), numa única decisão sobre a matéria, decidiu que a nova Constituição apenas derrogou a legislação que lhe era incompatível, não se enquadrando nela as leis que instituíram as regiões metropolitanas. Não houve até o momento nenhuma decisão do STF, portanto esta é uma matéria não pacificada pelo Poder Judiciário.

3 ALTERAÇÕES LEGAIS NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

O dispositivo legal que transformou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), órgão de regime especial, em autarquia com personalidade jurídica de direito pública e autonomia administrativa, financeira e patrimônio foi o que deu origem à inclusão de novos municípios na RMC. O projeto de lei ordinária, de iniciativa do governador do Paraná, vinculava a nova autarquia à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Ao justificar a criação da autarquia, a iniciativa governamental mantinha os 14 municípios originais que deram origem à Região Metropolitana de Curitiba: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiuva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

O projeto de lei deu entrada na Assembleia Legislativa do Paraná em agosto de 1991 e recebeu o nº 327/1991 (PARANÁ, 1991), mas não tramitou naquele órgão legislativo até 30 de novembro de 1992. A continuidade na tramitação deveu-se a um aditamento do Chefe do Executivo, em forma de emenda, incluindo novos itens relativos

às competências da COMEC: gerenciamento do transporte coletivo metropolitano, e a criação do cargo de Diretor de Transporte Metropolitano.

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa foi pela constitucionalidade e legalidade do projeto, podendo o mesmo seguir o trâmite regimental. Os deputados também apresentaram substitutivo geral ao projeto atendendo reivindicações dos 14 prefeitos dos municípios que compunham a RMC.

O substitutivo geral mantinha a composição original, com os 14 municípios, apenas alterava a composição do Conselho de Administração, naquelas funções de interesse comum e nas atribuições da COMEC, como autarquia.

3.1 EMENDAS ACRESCENTANDO NOVOS MUNICÍPIOS

Foram as emendas de deputados estaduais ao substitutivo geral que começaram a alterar a composição da Região Metropolitana de Curitiba. A primeira das emendas, de autoria de um deputado, subscrita por outros, incluía os municípios de Quitandinha e Tijucas do Sul. Os dois municípios localizam-se ao sul da RMC e à época eram bases eleitorais deste deputado. A emenda não continha justificativa e muito menos estudos técnicos que corroborassem com a iniciativa.

Posteriormente outro deputado apresentou emenda, também ao substitutivo geral, incluindo, além de Quitandinha e Tijucas do Sul, os municípios de Adrianópolis, Cerro Azul, Doutor Ulisses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais e Tunas do Paraná.

O substitutivo geral ao projeto foi aprovado transformando-se na Lei nº 11.027, de 28 de dezembro de 1994, acrescentando, em vez de nove, oito novos municípios à RMC. Somente o município de Adrianópolis inexplicavelmente foi excluído no momento da votação daquela emenda. Um ano mais tarde, este município, por meio de outra lei, passou a integrar a RMC, por projeto de iniciativa de deputado que tinha também em Adrianópolis uma de suas bases eleitorais.

Com a Lei nº 11.027/1994, a RMC passou a ter 22 municípios. Observe-se que a inclusão destes novos municípios afetou a Lei Complementar nº 14/1973, pois mudou a composição da RMC atingindo a sua estrutura fundamental, os municípios que a compõem. A lei ordinária estadual deveria ter se limitado a transformar a COMEC de órgão especial em autarquia e não poderia, pelo princípio federativo, alterar a essência da lei complementar federal.

3.2 OUTROS MUNICÍPIOS

Nos anos seguintes, três novas alterações legislativas, também por leis ordinárias, oriundas de projetos de deputados estaduais, incluíram outros três municípios, aumentando para 26 o número de membros da Região Metropolitana de Curitiba. O município de Adrianópolis, como salientado, foi incluído pela Lei nº 11.096/95; Agudos do Sul, pela Lei nº 11.096/95; e Lapa pela Lei nº 13.512/02.

Em 1995 o município de Campo Magro, que se desmembrara naquele ano de Almirante Tamandaré, passou a fazer parte da RMC por intermédio da Lei Estadual nº 11.221/1995. Esta regra está prevista na parte final do parágrafo único do artigo 2º da

Lei 11.027/1994, que estabelece que fazem parte da Região Metropolitana de Curitiba os “municípios criados em áreas territoriais deles desmembradas” (PARANÁ, 2014).

Já a inclusão dos municípios de Piên, Campo do Tenente e de Rio Negro, também da região sul do Estado do Paraná, ocorreu por lei complementar. Como foi salientado, todos os demais municípios foram incluídos, anteriormente, na RMC por leis ordinárias. O projeto de lei foi de iniciativa de três deputados com bases eleitorais na parte sul da RMC.

Constam dos autos do processo legislativo que a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), da Assembleia Legislativa do Paraná, em parecer prévio, que acabou não sendo assinado por nenhum deputado, sugeriu a rejeição do projeto por vício de iniciativa.

A justificativa foi que o projeto, ao alterar a Lei nº 11.027/94, estava invadindo competências do Poder Executivo estadual (art. 66, IV da Constituição do Paraná) que estabelece que são de iniciativa privativa do governador projetos de lei que tratam da “criação, estruturação e atribuições de Secretarias e órgão da Administração Pública” (PARANÁ, 2014a). Foi o único documento encontrado nos processos legislativos de alteração da Região Metropolitana de Curitiba que se posicionava contra a inclusão de novos municípios.

Mesmo assim, outro parecer foi favorável na CCJ, e o Legislativo Estadual aprovou na Comissão o projeto de lei complementar sem maiores polêmicas, acrescentando os três municípios. O projeto foi também aprovado pelo plenário da Assembleia Legislativa e sancionado pelo governador do Estado, transformando-se na Lei Complementar nº 139/2011 (PARANÁ, 2014a).

Observa-se, neste caso, que a lei complementar alterou lei ordinária, o que também é inconstitucional, pois não se obedeceu à forma. Formas e natureza das duas leis são distintas: uma ordinária outra complementar, além do que o conteúdo da lei alterou a lei federal complementar, como as outras leis, que incluíram novos municípios na RMC.

Como o Poder Judiciário nunca foi acionado para se manifestar sobre estas alterações legislativas, as leis continuam produzindo seus efeitos no mundo real, com a Região Metropolitana de Curitiba constituída atualmente por 29 municípios.

CONCLUSÃO

Conclui-se que a Lei ordinária estadual nº 11.027/1994, e nenhuma outra lei estadual de qualquer natureza, poderia ter alterado a composição da RMC estabelecida por lei complementar federal (LC nº 14/1973). A inclusão de novos municípios na Região Metropolitana de Curitiba, por lei ordinária ou complementar estadual, alterando o conteúdo de uma lei federal, mesmo que indiretamente, contém o vício da inconstitucionalidade afetando o pacto federativo.

Como tratado anteriormente, o legislador paranaense, ao alterar a composição da RMC, ignorou o princípio geral do direito de que *o ato só pode ser desfeito por outro da mesma natureza e forma daquele que o criou*.

A doutrina dominante ensina que uma lei complementar não pode alterar uma lei ordinária e esta àquela, pois não há hierarquia entre as leis infraconstitucionais. Saliente-se que somente lei complementar pode instituir, modificar ou extinguir regiões metropolitanas emanadas sempre de um mesmo órgão legislativo da unidade federada. O Estatuto da Metrópole corrobora ainda com o princípio constitucional estabelecendo os critérios técnicos a serem adotados para a definição do conteúdo de elaboração do projeto da norma complementar.

Ao desobedecer aos princípios constitucionais na elaboração da lei, a norma que surge do processo legislativo encontra-se em desconformidade com a ordem constitucional. Após a lei entrar em vigor, apenas o Poder Judiciário, quando acionado, pode declará-la inconstitucional e suspender os seus efeitos.

Apesar da posição da doutrina de que a Constituição de 1988 não recepcionou as leis complementares federais nºs 14/1973 e 20/1974, a decisão que existe do STJ reconhece a legalidade das regiões metropolitanas institucionalizadas por estas duas normas federais. Porém, caberá ao Supremo Tribunal Federal dar o veredito final sobre a matéria.

Como alternativa para a resolução das inconstitucionalidades nas leis que acrescentaram novos municípios, e para a solução do impasse quanto à constitucionalidade da Lei Complementar 14/1973, a opção que se oferece ao Estado do Paraná será aprovar lei complementar estadual, efetivando ou não as alterações efetuadas pela legislação, na composição da Região Metropolitana de Curitiba.

REFERÊNCIAS

AGRA, W. M. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BRASIL, **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASIL, **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 14 jun. 2017a.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal - STF. **Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade**: ADI 1434 SP. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14701491/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1434-sp>>. Acesso em: 02 mar. 2017b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL. **Constituições brasileiras**, 1967. Vol. IV, Brasília: Senado Federal, 2001a.

BRASIL. **Constituições Brasileiras**, 1969. Vol. V. Brasília: Senado Federal, 2001b.

CLÈVE, C. M. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA, F. C. A. Regiões Metropolitanas Paranaenses: descompasso entre espacialidade e institucionalidade e a necessidade de uma reforma institucional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento Econômico**, Curitiba: IPARDES, v.35, n.127, p.181-202, jul./dez. 2014.

FERREIRA FILHO, M. G.. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva 2007.

GRAU, Eros R. Sobre a prestação, pelos municípios, do serviço de abastecimento de água. In: Rodrigues, F. L. L. (Org.). **Estudos de direito constitucional e urbanístico**. Rio de Janeiro: RCS, 2007.

IBGE, **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=410690&idtema=16&search=parana|curitiba|sintese-das-informacoes->>. Acesso em: 22 abr. 2016.

IBGE, **População residente em 2000 e população residente em 2010 por situação do domicílio, com indicação da população urbana residente na sede municipal, área total e densidade demográfica, segundo as regiões metropolitanas e os municípios (tabela 3.6)**. Disponível em: <C:\Users\92000916\AppData\Local\Microsoft\Windows\Temporary Internet Files\Content.IE5\GRE34M9M\sinopse_rm_tab_3_6.zip\>. Acesso em: 02 mar. 2017.

IBGE. **Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/arranjos_populacionais/2015/pdf/publicacao.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MENEZES, R. R. T. **Hierarquia entre lei complementar e lei ordinária**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11002>. Acesso em: 20 nov. 2014.

MIRANDA, H. S. **Curso de direito constitucional**. Brasília: Senado Federal, 2007.

PARANÁ, Assembleia Legislativa. **Projeto de lei complementar nº 045/11**. Disponível em: <<http://www.alep.pr.gov.br/web/baixarArquivo.php?id=3483&tipo=I>>. Acesso em: 10 nov. 2014a.

PARANÁ, Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 327/91, transforma a coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC, em autarquia**, Curitiba, 1991.

PARANÁ, **COMEC** – Formação da RMC. Disponível em: <<http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=30>>. Acesso em: 01 mar. 2017.

PARANÁ, Governo do Estado. **Lei nº 11.027, de 29 de dezembro de 1994**. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=4489&indice=1&totalRegistros=1>>. Acesso em: 02 mar. 2014.

SERRANO, P. E. A. P. **Região metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SOUZA, H. **Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais**. Porto Alegre: Sulina, 1998.

UNINTED KINGDOM, Supreme Court, **Article 50 'Brexit' Appeal**. Disponível em: <<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2017.