

THIAGO MARRARA (ORG.)

# ESTATUTO DA METRÓPOLE

LEI 13.089/2015 COMENTADA

# ESTATUTO DA METRÓPOLE

LEI 13.089/2015 COMENTADA

COORDENAÇÃO

Thiago Marrara

AUTORES

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho | Alexandre Levin | André Simionato Castro  
Daniela Campos Libório | Danielle Zoega Rosim | Emerson Affonso da Costa Moura  
Gabriel Lochagin | Lígia Maria Silva Melo de Casimiro | Lilian Regina Gabriel Moreira Pires  
Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite | Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira | Mariana Mêncio  
Thiago Marrara | Victor Carvalho Pinto

ORGANIZAÇÃO, REVISÃO e CAPA: Prof. Dr. Thiago Marrara

DIAGRAMAÇÃO: Ponto & Linha Comunicação Visual e Produção Gráfica S/S Ltda.



FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO DA USP  
Av. Bandeirantes, 3900  
Vila Monte Alegre - CEP 14040-906  
Ribeirão Preto - SP

Esse livro foi financiado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, com verba oriunda da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Presidente da Comissão de Pós-Graduação  
Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso

Diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto  
Prof. Dr. Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho

2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

---

Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada / Thiago Marrara  
(Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021.

275 p.; 23 cm

Vários autores

ISBN: 978-85-86456-15-0

1. Direito urbanístico. 2. Plano de desenvolvimento urbano. 3. Estatuto da metrópole I. Marrara, Thiago. II. Título.

CDD 346

### **Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho**

Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor e membro do Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos de Direito Administrativo e Urbanístico (CEDAU). Juiz de Direito em São Paulo.

### **Alexandre Levin**

Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (FADUSP). Professor de direito administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de direito administrativo e ambiental no Curso de Graduação em Direito da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo da COGEAE/PUC-SP. Membro efetivo da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Procurador do Município de São Paulo desde 2000, atualmente exercendo as funções de Assessor Jurídico na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento do Município de São Paulo.

### **André Simionato Castro**

Advogado. Mestre pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB 12ª Subseção. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/Brasília).

### **Daniela Campos Libório**

Advogada. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre e doutora em direito urbanístico e ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós doutora em gestão de águas pela Universidad de Sevilla. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

### **Danielle Zoega Rosim**

Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Professora do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Leme. Advogada.

### **Emerson Affonso da Costa Moura**

Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

### **Gabriel Lochagin**

Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Mestre e Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP).

### **Lígia Maria Silva Melo de Casimiro**

Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará (UFC).



### **Lilian Regina Gabriel Moreira Pires**

Advogada. Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP (triênio 2019/2021).

### **Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite**

Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Mestre em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Promotor de Justiça em São Paulo. Assessor do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo (MPSP), no período de 2014 a 2016. Coordenador do mesmo órgão, no período de 2016 a 2018.

### **Maria Fernanda Pires de Carvalho Pereira**

Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA). Sócia da Carvalho Pereira, Fortini Advogados.

### **Mariana Mencio**

Professora Adjunta de Direito Ambiental e Urbanístico da Universidade Federal do ABC. Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e membro da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo (2019-2021).

### **Thiago Marrara**

Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

### **Victor Carvalho Pinto**

Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP); Consultor Legislativo do Senado Federal.

---

# Sumário

<b>Artigo 1º</b>	18
1. Breve histórico da formação do Estatuto da Metrópole	18
2. Estrutura normativa do Estatuto da Metrópole e alterações posteriores	19
3. Fundamentos constitucionais	20
4. Inconstitucionalidades do Estatuto? A ADI n. 5.857	21
5. Funções do Estatuto: regência de planejamento, gestão e organização	22
6. Tipos de normas do Estatuto: diretrizes, normas nacionais e federais	23
7. Aplicação espacial: regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e unidades regionais de saneamento básico	24
8. Veto ao inciso II do § 1º	36
9. A relação do Estatuto da Metrópole com outros diplomas urbanísticos	25
<b>Artigo 2º</b>	31
1. Definições legais do art. 2º: relevância e críticas	31
2. Aglomeração urbana	32
3. Região metropolitana, metrópole e área metropolitana	32
4. Função pública de interesse comum (FPIC)	36
5. Gestão plena	38
6. Governança interfederativa	39
7. Plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI)	40
8. Microrregiões	41
9. Região integrada de desenvolvimento econômico (RIDE)	42
10. Outras lacunas do art. 2º	42
Referências	43
<b>Artigos 3º, 4º e 5º</b>	48
1. Introdução	48
2. A competência para instituição de figuras regionais e autonomia municipal	51
2.1 O processo legislativo	53
2.2 Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregião	56
2.3 Funções públicas de interesse comum	57

2.4 Governança interfederativa	59
2.5 Critérios técnicos	62
3. Instituição de região metropolitana em municípios pertencentes a mais de um estado	63
3.1 Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE	63
4. Conteúdo mínimo da lei	65
Referências	67
<b>Artigo 6º</b>	72
<b>Artigos 7º e 7º-A</b>	76
<b>Artigo 8º</b>	80
1. Governança federativa: falhas do art. 8º	80
2. Instância executiva	81
3. Instância deliberativa	82
4. Instância consultiva	83
5. Os sistemas integrados	84
6. Alguns exemplos de organização das RMs brasileiras	84
Referências	88
<b>Artigo 9º</b>	92
1. Introdução	92
1.1 Dos instrumentos previstos no art. 9º	93
2. Conclusões	106
Referências	107
<b>Artigos 10, 11 e 12</b>	111
1. Introdução	111
2. O Exercício de Competência Urbanística do Estado-Membro no Sistema Jurídico Brasileiro	112
2.1 O Planejamento Metropolitano e os Planos urbanísticos federais, estaduais e municipais: gerais e setoriais	113
2.2 Funções dos Planos Urbanísticos Metropolitanos (PDUI)	115
3. Origens do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	116
3.1 Origens do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado antes da Constituição Federal de 1988	116
3.2 Origens do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado após a Constituição Federal de 1988	118
4. Obrigatoriedade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)	120

5. Interfaces entre o PDUI e os planos setoriais interfederativos	126
6. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: Conteúdo e Interfaces com os Planos Diretores	129
6.1 Noções Gerais sobre o Conteúdo Mínimo do PDUI	129
6.2 Análise das matérias que compõem especificamente o conteúdo mínimo	132
6.2.1 Incisos II e V do artigo 12 do Estatuto da Metrópole	132
6.2.2 Incisos I, III, IV e VII do artigo 12 do Estatuto da Metrópole	135
6.2.3 Inciso VI do artigo 12 do Estatuto da Metrópole	142
6.3 Interfaces entre o PDUI e os Planos Diretores	144
7. Abrangência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	146
8. Processo Legislativo de elaboração e aprovação do PDUI	152
8.1 Iniciativa do Projeto de Lei e Aprovação: Órgãos envolvidos no processo legislativo	152
8.2 A titularidade da função pública de interesse comum e o Processo de Elaboração e Aprovação do PDUI	153
8.3 O processo de participação popular durante o processo de elaboração e aprovação do PDUI	155
9. Acompanhamento do PDUI pelo Ministério Público	161
9.1 O Ministério Público e a tutela da ordem urbanística	161
9.2 A atuação resolutiva e seus instrumentos	162
9.3 O escopo da atuação do Ministério Público no processo de elaboração do PDUI	163
9.4 Uma proposta para a atuação integrada do Ministério Público	167
10. Revisão do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	169
Referências	171
<b>Artigo 13</b>	174
1. Introdução	174
2. A metrópole e as funções públicas de interesse comum	175
3. Qual o papel da união na governança interfederativa da metrópole?	178
3.1 Política nacional de desenvolvimento urbano	179
3.2 Financiamento	180
3.3 Apoio burocrático - administrativo	181
Referências	181
<b>Artigo 14</b>	184
Referências	187

<b>Artigo 15</b>	190
1. Contextualização do art. 15: multiplicação descontrolada das RM no Brasil	190
2. A desclassificação de regiões metropolitanas para fins de fomento	191
3. A desastrosa Lei n. 13.683/2018 e seu impacto nocivo sobre o art. 15	191
Referência	192
<b>Artigo 16</b>	194
<b>Artigo 16-A</b>	198
1. Introdução	198
2. Informação e políticas públicas	198
3. O papel da união na sistematização das informações urbanas e metropolitanas	199
Referências	200
<b>Artigo 17 e 18</b>	204
1. Introdução	204
2. Os fundos públicos no direito financeiro brasileiro	204
3. Características do FNDU: objetivos e fonte dos recursos	207
4. Razões do veto	208
Referências	208
<b>Artigo 19</b>	210
1. O Distrito Federal e a RIDE	210
2. Implicações do veto do art. 19 para o DF e as unidades regionais	213
Referências	216
<b>Artigo 20</b>	218
1. Introdução	218
2. O SNDU como ferramenta de democracia participativa	220
3. O SNDU como instrumento de planejamento da administração pública	222
4. O SNDU como instrumento de controle da administração pública em matéria urbanística	225
5. As alterações introduzidas pela MP 818 de 2018 e a sua conversão na Lei 13.863 de 2018	227
6. Considerações finais: O futuro do SNDU	229
Referências	231
<b>Artigo 21</b>	234
1. Imposição da conduta de improbidade administrativa por violação omissiva aos deveres do estatuto da metrópole	234

2. Constitucionalidade da norma e suposta ofensa ao princípio federativo	235
3. Revogação pela lei nº 13.683/2018 e incidência da lei geral de improbidade administrativa	237
4. A responsabilização por improbidade administrativa à luz da lei federal nº 13.655/18	239
5. Impactos da revogação pela lei nº 13.683/2018 no sistema de proteção da probidade administrativa em matéria urbanística	240
<b>Artigo 22</b>	244
<b>Artigo 23</b>	248
<b>Artigo 24</b>	250
1. Plano de desenvolvimento integrado	250
2. Princípio da reserva de plano	251
3. Operação urbana consorciada em âmbito municipal	252
4. Justa distribuição dos benefícios da atividade urbanística	253
5. Lei municipal específica baseada no plano diretor	254
6. Contrapartida mediante a entrega de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs)	255
7. Aplicação dos dispositivos do Estatuto da Cidade às operações urbanas consorciadas interfederativas	256
8. Previsão da operação urbana consorciada interfederativa no plano de desenvolvimento urbano integrado	258
9. Alteração das diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo	260
10. Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação consorciada interfederativa	261
11. Estudo de impacto de vizinhança como requisito para implementar a operação urbana consorciada interfederativa	263
12. Controle da operação urbana consorciada interfederativa pela sociedade civil	264
13. Compartilhamento de responsabilidades e de gestão pelo Estado e pelos Municípios na implementação da operação consorciada interfederativa	265
Referências	266
<b>Artigo 25</b>	270
1. Conceitos preliminares: validade, vigência e eficácia das normas	270
2. O art. 25 do Estatuto da Metrópole	271
3. Aplicação do Estatuto a unidades regionais já constituídas?	271
4. A necessidade de um regime de transição?	272
Referências	274





---

## Apresentação

A regionalização dos Municípios brasileiros é uma tendência sem volta. Há muitos fatores que impõem esse caminho. O primeiro é o crescimento demográfico e a expansão dos tecidos urbanos, levando as cidades a se conurbarem. Com isso, o funcionamento de uma passa a depender de outra, gerando influências recíprocas. O segundo fator reside no compartilhamento de recursos naturais escassos, mas necessários para o desempenho de variados serviços públicos urbanos e para a garantia de direitos fundamentais. O terceiro consiste na necessidade de se articular atores e políticas públicas, de modo a mitigar os impactos nocivos do comportamento de um ente federativo sobre outro. O quarto está na oportunidade de se somar investimentos e de se compartilhar recursos financeiros, fazendo-se mais com menos, em favor do princípio da eficiência administrativa.

Esses distintos fatores impõem a regionalização e, ao mesmo tempo, exigem um instrumental jurídico para viabilizá-la com um grau mínimo de estabilidade. Foi exatamente por isso que o Congresso Nacional, dando vida ao art. 25, § 3º da Constituição da República, editou a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, batizada de Estatuto da Metrópole. Nela se encontram as regras de estruturação de unidades regionais, sobretudo Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, bem como as diretrizes de governança e os instrumentos urbanísticos.

Apesar de sua redação concisa e objetiva, aplicar o Estatuto nem sempre é tarefa simples. Suas normas necessitam ser compreendidas à luz da Constituição da República, das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, de leis nacionais de política urbana, como o Estatuto da Cidade e a Lei de Parcelamento do Solo, de um emaranhado de diplomas setoriais, como as leis de saneamento e de mobilidade, e de um incontável número de planos e normativas municipais.

Essa obra de comentários nasce com o intuito de auxiliar os governantes, administradores públicos e operadores jurídicos nessa tarefa. Para tanto, notórios especialistas em direito urbanístico comentaram cada um dos artigos que formam a lei, buscando tornar seus comandos aplicáveis e compreensíveis dentro de uma perspectiva sistêmica. Os comentários abrangem uma explicação do texto normativo de cada artigo e ressaltam sua problemática de aplicação, indicando possíveis alternativas interpretativas.

Para além disso, tanto por finalidades de cunho histórico quanto pela necessidade de evidenciar a evolução do Estatuto e da política de regionalização no Brasil, a obra ainda traz comentários sobre artigos vetados, explicando as razões para tanto, e para artigos revogados por força de alterações supervenientes.

Esperamos que esses comentários, por sua estrutura e conteúdo, logrem contribuir de algum modo para o avanço dos estudos jurídicos do direito urbanístico, para a solução de problemas pontuais, para a consolidação das unidades regionais no Brasil e, em última instância, para a melhoria das condições de vida dos habitantes das cidades brasileiras.

Thiago Marrara

Professor de direito urbanístico e administrativo da USP (FDRP)



---

# **LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.**

**INSTITUI O ESTATUTO DA METRÓPOLE, ALTERA A LEI Nº 10.257,  
DE 10 DE JULHO DE 2001, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**



Capítulo I

# **DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**



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

*§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:*

*I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;*

*II – (VETADO).*

*III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020)*

*§ 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.*

*§ 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*



---

# Artigo 1º

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>

---

## 1. BREVE HISTÓRICO DA FORMAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

De 2015, o Estatuto da Metrópole é fruto de gestação que durou mais de década. Em 05 de maio de 2004, o Deputado federal Walter Feldman (PSDB/SP) apresentou ao Congresso o Projeto de Lei n. 3.460, cuja ementa indicava a criação de um diploma que “institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências”. Em sua redação, o PL destacava:

- (i) O papel articulador e estimulador da União no desenvolvimento de uma regionalização urbana homogênea, democrática, socialmente representativa, intergovernamental, integradora, estimulante e dirigida à autossustentabilidade;
- (ii) A não-intervenção da União nos sistemas de organização e gestão das unidades regionais urbanas, formadas por adesão voluntária, cooperativa, ao Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas;
- (iii) A importância da definição das diferentes escalas e tipos de unidades regionais urbanas, incluindo as Regiões Metropolitanas (RMs), as Aglomerações Urbanas (AUs), as Microrregiões (MRs) e as Regiões Integradas de Desenvolvimento Regional (RIDEs) nas suas diferentes possibilidades de instituição – porém, como se verá ao longo dos comentários, as microrregiões e as regiões integradas não receberam a mesma atenção do Estatuto;
- (iv) O caráter organizador do Estatuto da Metrópole na classificação das funções e papéis desempenhados pelas unidades regionais urbanas na rede de cidades do Brasil, particularmente no referente à complementaridade regional, periodicamente aferida mediante instrumentos técnicos adequados.
- (v) O papel progressivo da Política Nacional de Planejamento Urbano Regional em implantar o processo permanente de planejamento regional urbano;
- (vi) A integração regional ao estimular a articulação dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais;
- (vii) A importância do apoio da União na consolidação do círculo virtuoso iniciado pelo Estatuto da Cidade e a ser completado pelo Estatuto da Metrópole, na amarração dos Planos Municipais, Regionais e Nacionais aos respectivos orçamentos, à Lei de Responsabilidade Fiscal e à Lei da Improbidade Administrativa; e
- (viii) A vinculação da organização operacional da Política e do Sistema proposto à estrutura já existente da União, ao Ministério das Cidades (extinto em 2019, tendo suas funções absorvidas

---

<sup>1</sup> Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

pelo Ministério de Desenvolvimento Regional) e ao Conselho das Cidades,<sup>2</sup> sem esquecer a representação direta das unidades regionais urbanas e da sociedade civil na luta permanente pela gestão democrática.

Em março de 2013, 48 emendas foram acrescentadas ao texto originário e, em novembro de 2013, mais 33 emendas ao substitutivo. Em março de 2014, o projeto foi então encaminhado ao Senado Federal e, em dezembro deste mesmo ano, a mesa diretora o remeteu para sanção do Presidente da República, que publicou em 12 de janeiro de 2015 a Lei Ordinária 13.089, autodenominada Estatuto da Metrôpole.

Do texto publicado como Estatuto da Metrôpole ficaram de fora, por força de veto presidencial, o art. 1º, § 1º, inciso II, bem como os arts. 17, 18 e 19. Os vetos foram impostos por orientação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Mais tarde, em 2018, mais normas foram revogadas ou modificadas. Apesar disso, todas elas serão objeto de comentários oportunamente, sobretudo para que se possa explicar as razões que levaram o legislador a inseri-las no Estatuto da Metrôpole e os motivos da Presidência da República para excluí-las por vetos ao texto originário ou por revogação legal posterior.

## 2. ESTRUTURA NORMATIVA DO ESTATUTO DA METRÓPOLE E ALTERAÇÕES POSTERIORES

A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, doravante Estatuto da Metrôpole, apresenta estrutura normativa bastante enxuta. Contém apenas 25 artigos (sem exclusão dos vetados), divididos por 6 capítulos que tratam respectivamente: (i) de disposições preliminares, incluindo normas sobre sua aplicabilidade e definições de conceitos técnicos; (ii) dos processos de instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; (iii) da governança interfederativa de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (iv) dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, com destaque para o planejamento e a participação popular na sua elaboração; (v) da atuação da União no apoio ao desenvolvimento urbano integrado e (vi) das disposições finais, incluindo normas sobre aplicabilidade e vigência, bem como, na versão originária, normas importantes sobre improbidade urbanística.

Poucos anos após sua publicação, o Estatuto sofreu alterações significativas. A Lei n. 13.683 de 2018 cristalizou mudanças trazidas pela Medida Provisória n. 818 do mesmo ano. Dentre os impactos mais relevantes dessa lei, vale destacar a revogação de importantes normas acerca, justamente, da improbidade urbanística e do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, como também a modificação de normas relativas à participação popular, ao apoio da União a Estados e Municípios e às definições legais de plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) e de região metropolitana. Ainda no campo das disposições preliminares, a Lei n. 13.683, de maneira desastrada, incluiu no art. 2º do Estatuto as definições de área metropolitana e de governança interfederativa das funções públicas de interesse comum.

No mesmo ano de 2018, a Medida Provisória n. 862 alterou aspectos do procedimento de criação de RMs e AUs, de modo a incluir normas específicas para o Distrito Federal. Além disso, tentou

2 O ConCidades foi criado pelo Decreto n.5.790/2006 como “órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001-Estatuto da Cidade”. Apesar de o Decreto não ter sido revogado expressamente, ele teria sido extinto pelas normas do Decreto n. 9.759, cujo art. 5º assim dispõe: “Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto. Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica aos colegiados: I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019”.

modificar mais uma vez a definição legal de RM constante do art. 2º, inciso VII. No entanto, como não foi convertida em lei pelo Congresso, a MP em tela teve sua vigência encerrada.

Em síntese, o Estatuto da Metrópole foi alvo, de 2015 até 2020, de duas Medidas Provisórias: a MP n. 818, cristalizada na Lei n. 13.683 e a MP n. 862, fracassada pela falta de conversão. Em comum, as duas iniciativas não vieram para aprimorar o texto no geral e fortalecer a política metropolitana, mas, como se explicará em comentários oportunos, para afrouxar o Estatuto da Metrópole, quer pela facilitação indevida do uso de seus conceitos técnicos (principalmente, do conceito de RM), quer pela extinção de normas de fomento e de responsabilização de administrados públicos.

### 3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

A edição do Estatuto da Metrópole representa um grande avanço para o desenvolvimento do direito urbanístico brasileiro. Apesar de seus defeitos, lacunas, imperfeições técnicas e excessiva vagueza em muitos trechos, o Estatuto em comento, como diploma normativo, marca a passagem de um direito urbanístico isolacionista, focado exclusivamente na figura do Município, ou seja, que não levava em consideração, de maneira adequada, a interdependência entre as populações, as políticas públicas e os recursos de cada ente da federação, nem os impactos expressivos que esses elementos exercem uns sobre os outros. A maior expressão dessa corrente isolacionista se deu com a criação do Estatuto da Cidade, diploma que, sem prejuízo dos inúmeros avanços materiais que promoveu, pauta-se no recorte municipalista puro e ignora toda a inter-relação entre as cidades como fenômenos geográfico, social, cultural e econômico na dinâmica do desenvolvimento.

A Constituição da República, todavia, não atribuiu explicitamente ao legislador a tarefa de criar qualquer diploma legal que regesse a vida e a realidade metropolitana. A ausência de menção a essa tarefa específica no texto maior poderia levar a questionamentos sobre a constitucionalidade do Estatuto da Metrópole. Afinal, o Congresso detém competência ou não para editar esta lei nacional, limitando a discricionariedade de Estados e Municípios e fixando definições legais estratégicas?

Decerto, prevendo indagações como essa, o legislador abriu as disposições preliminares do Estatuto da Metrópole com a indicação explícita dos fundamentos constitucionais que o sustentam. Além de estabelecer as finalidades do Estatuto, o art. 1º, *caput*, parte final indica expressamente os cinco dispositivos constitucionais em que ele se enraíza, a saber:

- O art. 21, inciso XX, que confere à União a competência para instituir “diretrizes” de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. O termo “diretriz”, pouco explorado na teoria constitucional e urbanística, exige considerações específicas. Que tipo de norma seria uma diretriz? A essa questão se dedicará o próximo item desse comentário;
- O art. 23, inciso IX, que atribui a todos os entes federativos, inclusive à União, a tarefa de promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Esse inciso especificamente justifica as normas do Estatuto da Metrópole que estimulam o apoio da União a Estados e a Municípios envolvidos em processos regionalizantes;
- O art. 24, inciso I que, ao tratar da competência legislativa concorrente na federação brasileira, permite ao Congresso editar normas gerais de direito urbanístico, bem como de direito econômico e de financeiro – áreas que condicionam e são condicionadas pelas políticas de desenvolvimento urbano;
- O art. 25, § 3º, que dá aos Estados federados o poder de instituir RMs, AUs e MRs por lei complementar para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. No contexto sob exame, a indicação desse dispositivo constitucional pelo legislador pode parecer bastante estranha, já que ele se refere apenas aos Estados. Todavia, o dispositivo se destina a esclarecer a natureza das normas do Estatuto e suas limitações, evidenciando que

a União, embora detenha competência legislativa em matéria urbanística, jamais poderá substituir os Estados da federação no seu poder de criação, organização, modificação e extinção das unidades regionais como espaços jurídicos e administrativos. Afinal, a competência legislativa especial dos Estados prevista no art. 25, § 3º da CF se sobrepõe à competência legislativa geral da União contida no art. 24, inciso I; e

- O art. 182, cerne constitucional da política urbana, que destaca o papel dos Municípios na política urbanística, mas, ao mesmo tempo, vincula suas ações a diretrizes “fixadas em lei”. Ao falar em diretrizes, o artigo em questão remete ao art. 21, inciso X da Constituição, que, como demonstrado, confere à União o poder de editá-las com a finalidade de garantir o desenvolvimento. O art. 182 não aponta que tipo de lei a União deveria criar. No entanto, fica claro que o termo “lei” engloba todo e qualquer diploma normativo que fixe diretrizes de desenvolvimento urbano e para políticas urbanísticas setoriais. Além disso, também abarca as normas criadas pelo Congresso Nacional e pelas Assembleias Legislativas com suporte em sua competência legislativa concorrente para tratar de direito urbanístico, fixada no art. 24, inciso I da Constituição. Por meio da referência às “diretrizes em lei”, o art. 182 explicita que os Municípios e todos os entes envolvidos no desenvolvimento urbano colocam-se sob leis gerais, como o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole.

#### 4. INCONSTITUCIONALIDADES DO ESTATUTO? A ADI N. 5.857

A longa fundamentação trazida pelo art. 1º, *caput* do Estatuto não o imunizou de questionamentos. Proposta pelo governo do Estado de Pará em dezembro de 2017 e distribuída à relatoria da Ministra Cármen Lúcia no STF, a ADI n. 5.857 buscava a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, que trata da obrigatoriedade de edição do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), e do art. 21, que originariamente previa hipóteses especiais de improbidade urbanística, mas foi revogado pela Lei n. 13.683/2018.

Contra esses dispositivos, o governo paraense argumentou, entre outras coisas, que a previsão de sanções a gestores estaduais e municipais por eventual descumprimento das providências estabelecidas pelo Estatuto afrontaria o pacto federativo. Os arts. 21 e 10 avançariam sobre a autonomia e sobre os poderes reservados aos entes estaduais. Seriam descabidas tanto a fixação de deveres aos entes federativos e municipais (principalmente a fixação de prazo para a aprovação do PDUI), como a imposição de sanções de improbidade por descumprimento desses deveres. Ademais, a indicação de prazo para cumprimento de inúmeras medidas de gestão metropolitana seria incompatível com a realização de ações em regime de cooperação interfederativa, que pressupõe o debate e o consenso entre os diversos entes de uma RM.

Em seu voto na qualidade de relatora, a Ministra Cármen Lúcia inicialmente reconheceu que a ADI ficou parcialmente prejudicada, pois o art. 21 foi revogado em 2018 pela Lei n. 13.683. No entanto, a alteração do § 4º do art. 10 pela mesma lei não foi substancial a ponto de impedir o conhecimento da ação. A seu turno, a Procuradoria-Geral da República salientou que “a ulterior redação conferida ao § 4º apenas explicitou aqueles que deverão participar da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) no âmbito da estrutura da governança interfederativa, não havendo óbice à análise da questão pela Corte Suprema”.

Com base nessas premissas, entendeu-se improcedente a alegação de afronta ao princípio federativo pela determinação de realização de plano de desenvolvimento urbano integrado a Estados e Municípios. A constitucionalidade dessa norma resulta, conforme analisado no item anterior, do poder de a União estabelecer diretrizes de desenvolvimento urbano e normas gerais sobre direito urbanístico (respectivamente, art. 21, XX e art. 24, I e §1º da Constituição da República).

A Ministra também enfatizou que os objetivos do Estatuto estão claros em seu art. 1º. Seu corpo traz normas gerais de direito urbanístico, alinhadas com o Estatuto da Cidade, e definições de conceitos essenciais, como os das formas de unidades regionais. O Estatuto da Metrópole em momento algum obriga os entes federados a criarem RMs, AUs ou MRs. Seu art. 3º apenas repete a norma do art. 25, § 3º da Constituição, garantindo a faculdade de criação das unidades regionais aos Estados-membros.

No tocante ao planejamento, a Ministra destaca que a instituição das unidades regionais, como exercício de uma faculdade estadual, implica o dever de criação de planos legais de desenvolvimento de modo conjunto e cooperado com Municípios e a sociedade civil. O art. 10, § 4º e o art. 12 do Estatuto definem normas de elaboração e os componentes do plano de desenvolvimento urbano no intuito de conferir efetividade ao paradigma do federalismo cooperativo, sem qualquer enfraquecimento da autonomia dos entes políticos subnacionais. Em outras palavras, normas que estabelecem a elaboração do PDUI não consubstanciam ingerência à autonomia político-administrativa de Estados e Municípios, pois, ainda que estabeleçam parâmetros mínimos, não retiram dos entes federados envolvidos em cada unidade regional as decisões sobre o conteúdo específico de seus planos.

A Ministra igualmente destacou os benefícios do Estatuto da Metrópole por valorizar e viabilizar a gestão democrática urbana e conferir efetividade ao princípio do desenvolvimento sustentável, por exemplo, ao exigir delimitação de “áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais (art. 12, §1º, V do Estatuto). Ressaltou, por fim, que se encontra sob a competência comum dos entes federados proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural e realizar programas de melhoria de condições habitacionais e saneamento básico.

Em síntese, a Ministra votou pela perda parcial do objeto da ADI n. 5.857 e, no mais, pela improcedência do pedido. Os ministros do STF seguiram esse entendimento, concluindo pela improcedência da ação, de modo a garantir a constitucionalidade das normas que exigem plano de desenvolvimento urbano integrado elaborado pelos representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil.

As normas sobre improbidade e sancionamento dos agentes políticos, contudo, foram revogadas em 2018 e afastadas da análise do STF. Ainda assim, é preciso ter em mente que a revogação das hipóteses especiais de improbidade urbanística que constavam do Estatuto não imuniza os agentes públicos contra as normas gerais da Lei de Improbidade, inclusive por violação dolosa de princípios de direito administrativo. Tampouco foram extirpadas do ordenamento as normas especiais de improbidade urbanística ancoradas no art. 52 do Estatuto da Cidade, igualmente capazes de atingir agentes metropolitanos.

## 5. FUNÇÕES DO ESTATUTO: REGÊNCIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E ORGANIZAÇÃO

Ainda no art. 1º, o Estatuto da Metrópole explicita de pronto sua razão de existir. Trata-se de um corpo normativo que, nos dizeres do legislador, “estabelece *diretrizes gerais* para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, *normas gerais* sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros *instrumentos* de governança interfederativa, e *critérios* para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano [...]” (g.n.).

Nessa longa frase escondem-se muitas funções. Sob a perspectiva funcional, relativa às atividades administrativas, o Estatuto busca reger: (i) o planejamento; (ii) a gestão e (iii) a execução das funções públicas de interesse comum.

O *planejamento* envolve o processo de diagnóstico de situações concretas, somado à fixação de metas e ações para atingi-las, bem como os posteriores mecanismos de avaliação das ações rea-

lizadas para a revisão do plano. O núcleo do planejamento são os planos, que assumem diferentes naturezas jurídicas a depender do setor considerado. Como se verá, o plano de desenvolvimento urbano das unidades regionais é uma forma de plano legal, pois o legislador exigiu sua criação por meio de lei em sentido formal. Isso não impede que os órgãos de gestão criem planos secundários por atos infralegais, sempre alinhados ao plano legal geral.

A *gestão*, a seu turno, representa o conjunto de atividades de administração do aparelho que viabiliza o funcionamento da RM ou da AU. Sob o termo gestão é possível incluir tanto aspectos organizacionais, tratados no art. 8º do Estatuto da Metrópole, quanto aspectos relativos à administração de pessoas (recursos humanos), de bens (gestão patrimonial), de licitações e contratos etc. Em outras palavras, a lei autoriza a unidade regional a absorver muitas tarefas administrativas de caráter preparatório ou acessório às tarefas centrais sob sua incumbência, ou seja, as funções públicas de interesse comum. Para que as tarefas de gestão sejam transferidas de maneira lícita para a unidade regional, é preciso que elas: (i) guardem relação de *pertinência* com suas funções; (ii) não se mostrem exclusivas e indelegáveis.

A *execução*, por fim, diz respeito ao desempenho das inúmeras tarefas que compõem cada um dos serviços públicos compartilhados entre os Estados e os Municípios nesses espaços interfederativos, bem como as tarefas preparatórias e acessórias que se enquadram na gestão. No âmbito regional, os referidos serviços são denominados pela própria Constituição como “funções públicas de interesse comum”, rótulo que abarca diferentes serviços e ações em linha com a escolha política que os entes federativos fazem ao criar sua região ou aglomeração. Em outras palavras, não existem serviços que, de antemão, tenham natureza de função pública de interesse comum. Nem a Constituição da República, nem o Estatuto da Metrópole indicam essas funções. Exatamente por isso, é preciso que a escolha seja tomada no momento de instituição da unidade regional, definindo-se suas competências de planejamento, gestão e execução em respeito aos critérios definidos pelo art. 2º, inciso II do próprio Estatuto.

## 6. TIPOS DE NORMAS DO ESTATUTO: DIRETRIZES, NORMAS NACIONAIS E FEDERAIS

O art. 1º, *caput* do Estatuto da Metrópole afirma que sua função consiste em trazer: (i) *diretrizes* sobre planejamento, gestão e execução de funções de interesse comum; (ii) *normas gerais* sobre planos e instrumentos e (iii) *critérios* para apoio da União a ações que envolvam governança federativa no campo do desenvolvimento urbano. Esse dispositivo legal evidencia um problema que acompanha o Estatuto em toda sua redação: a deficiência de técnica ou refinamento no uso de conceitos jurídicos. Em verdade, o legislador pretendeu expressar que buscou apontar normas nacionais básicas para as RMs e AUs e normas exclusivamente federais, em outros momentos, para fixar como a União apoiará essas iniciativas de regionalização.

O termo “diretriz” é empregado na Constituição da República no art. 22, *inciso XX*. Esse dispositivo confere à União a competência legislativa privativa para instituir “diretrizes” de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. É interessante notar que a diretriz de desenvolvimento urbano está sob competência legislativa privativa do Congresso, enquanto a competência legislativa para direito urbanístico é concorrente, ou seja, compartilhada entre União e Estados nos termos do art. 24, inciso I da Constituição.

Levando-se em conta uma interpretação sistemática desses dispositivos, não se poderia afirmar que diretriz (do art. 22) seja sinônimo de norma geral (do art. 24). A diretriz parece indicar um conjunto de orientações e valores básicos de natureza operacional que devem permear as políticas públicas de desenvolvimento urbano. Além disso, elas podem constar quer de lei, quer de atos normativos infralegais editados pelo Executivo. Em suma, a diretriz se caracteriza por: (i) seu caráter de orientação (“*soft law*”); (ii) seu conteúdo predominantemente operacional (sobre “como fazer”);



e (iii) por natureza jurídica legal ou infralegal, já que também podem ser criadas por Ministérios e seus conselhos.

No Estatuto da Cidade, o legislador decidiu indicar claramente as diretrizes de desenvolvimento urbano no art. 2º. Já o Estatuto da Metrópole absorve as diretrizes introduzidas pelo Estatuto da Cidade e, adicionalmente, agrega um conjunto novo direcionado às unidades urbanas regionais em seu art. 7º e 7º-A. Essas diretrizes envolvem, entre outras, o compartilhamento tanto da tomada de decisões, quanto das responsabilidades de gestão; a participação popular e a compatibilização das leis e planos orçamentários.

Além disso, o Estatuto afirma trazer normas gerais, ou seja, normas de padronização nacional da política de desenvolvimento urbano em regiões. Como normas nacionais, elas incidem sobre todos os níveis da federação. O Estatuto da Metrópole busca, com isso, indicar que os Estados e Municípios não podem ignorar determinados padrões normativos, como os do processo de criação das RMs e AUs, do planejamento, bem como as normas que trazem as definições legais dos conceitos de metrópole, região metropolitana, área metropolitana, aglomeração, funções públicas de interesse comum entre outros.

Diferentemente, quando o art. 1º, *caput* do Estatuto se refere a critérios de atuação da União, não está definindo normas gerais com aplicabilidade nacional, mas simples normas federais, de observância obrigatória apenas para a União e seus entes. O termo “critério”, portanto, é utilizado para indicar normas federais que tratam dos requisitos ou condições que a União deve levar em conta ao exercer sua função de fomentar e apoiar as unidades regionais, o que fica evidente no capítulo V do Estatuto em comento.

## **7. APLICAÇÃO ESPACIAL: REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, MICRORREGIÕES E UNIDADES REGIONAIS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Sob a perspectiva espacial, o Estatuto da Metrópole se direciona primariamente às RMs e às AUs – dois institutos previstos no art. 25, § 3º da Constituição da República e definidos no art. 2º do próprio Estatuto. Por consequência, seus mandamentos não atingem os Municípios e os Estados que ajam isoladamente ou que operem cooperativamente por meio de consórcios e convênios fora de regiões ou aglomerações formalizadas. Nada impede, porém, que os Protocolos de Intenções de consórcios prevejam instrumentos semelhantes aos empregados no Estatuto para viabilizar a cooperação e coordenação de ações dos entes consorciados.

Interessante notar, ainda, que o Estatuto exclui do art. 1º, *caput* a figura das MRs. Apesar disso, em vários outros trechos, faz menção a elas, estendendo-lhe seus dispositivos legais. Isso ocorre no próprio art. 1º, § 1º, inciso I e no art. 2º, parágrafo único.

O art. 1º, § 1º, inciso I prescreve que os dispositivos do Estatuto da Metrópole aplicam-se, no que couber, “às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas”. Depreende-se dessa afirmação que as MRs podem ser criadas como espaços regionais de cooperação em áreas urbanizadas de diferentes Municípios que operam de maneira interdependente ou para articular áreas predominantemente rurais, a despeito de qualquer inter-relação urbana significativa. O Estatuto da Metrópole somente incidirá na primeira hipótese, ou seja, sobre MRs como espaços de interdependência urbana a despeito da presença de uma metrópole.

Mesmo nessas hipóteses de MRs criadas com finalidades urbanísticas, a aplicação do Estatuto não será integral. Ele será observado “no que couber”. Essa expressão permite afirmar que o Estado da federação, ao criar a MR com base em sua competência do art. 25, § 3º da Constituição da República, deverá decidir quais aspectos do Estatuto aplicará. Além disso, MRs já instituídas poderão se valer de normas do Estatuto da Metrópole por decisão de seus colegiados de gestão. O art. 2º,



parágrafo único do Estatuto, na redação dada pela Lei n. 13.683/2018, afirma que esses colegiados poderão decidir se adotarão ou não planos de desenvolvimento urbano. Naturalmente, a ação dos colegiados será discricionária apenas naquilo em que autorizar a lei estadual de criação.

Após recente alteração no Estatuto da Metrópole realizada pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020 (atualização do marco legal do saneamento básico), inseriu-se no âmbito de aplicação do Estatuto da Metrópole a unidade de saneamento básico, definida como “unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos”.

A inserção do inciso III incentiva a cooperação entre os entes federativos em matéria de saneamento básico ao prever a aplicação do Estatuto da Metrópole à unidade regional criada mediante lei ordinária (diferentemente do que ocorre nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que exigem lei complementar), ainda que nessa situação a adesão dos municípios seja voluntária<sup>3</sup>. Essa alteração vai ao encontro do entendimento do STF que, ao ser demandado a posicionar-se a respeito da titularidade do serviço de saneamento básico<sup>4</sup>, considerou-o dentre as funções públicas de interesse comum (sobre esse conceito, vide comentário ao artigo 2º) que podem ter a sua gestão compartilhada.

## 9. A RELAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE COM OUTROS DIPLOMAS URBANÍSTICOS

As unidades regionais, como RMs e AUs, nascem da colaboração de inúmeros entes federativos que, antes mesmo de se regionalizarem, já elaboram políticas de desenvolvimento urbano com base em diplomas normativos setoriais, como a Lei de Mobilidade e a Lei de Saneamento, e gerais, como o Estatuto da Cidade. A efetividade das políticas e projetos traçados no contexto da regionalização requer, por isso, a harmonização das políticas de planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum, de um lado, com as ações urbanísticas que continuam a ser realizadas de modo isolado, de outro.

Almejando harmonizar os ordenamentos locais com as políticas regionais no sentido de evitar que políticas públicas e projetos se choquem, aniquilando-se ou prejudicando-se reciprocamente, o Estatuto da Metrópole adequadamente contém algumas regras de coordenação ou articulação. Esta é a função desempenhada pelo art. 1º, § 2º, por exemplo. Na sua redação originária, esse dispositivo legal exigia que a aplicação das disposições do Estatuto em comento se realizasse com a observação das normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade, das normas constantes de outras leis federais, bem como de regras que cuidem das políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. Em outras palavras, exigia-se que os planos e o processo de desenvolvimento regional se articulassem com os conjuntos normativos estruturantes do direito urbanístico geral e do direito urbanístico especial.

Em 2018, a Lei n. 13.683 refez a redação do art. 1º, § 2º e a tornou mais enxuta. Desde então, passou-se a exigir apenas que disposições do Estatuto da Metrópole sejam aplicadas com a observação

3 Ainda que o presidente da República, na Mensagem de Veto n. 396 de 15 de julho de 2020, tenha vetado o §4º do art. 3º da Lei n. 11.445/2007, foi mantido o seu art. 8º-A, que estabelece: “Art. 8º-A. É facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)”.

4 Na ADI 1.842 de relatoria do Min. Luiz Fux e julgada em 06 de março de 2013, o STF expôs o entendimento segundo o qual os serviços de saneamento básico deveriam ser prestados em conjunto por Estados e Municípios nas áreas de integração metropolitana, em virtude da existência de interesse comum. Na oportunidade, foi dito: “Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico”.

das normas gerais do Estatuto da Cidade. A nova redação do dispositivo não mais contém referência à legislação setorial. Apesar da lacuna, a alteração não tem grande impacto. Normas especiais continuam a existir. Isso significa que: (i) as unidades regionais não poderão ignorar as normas setoriais incidentes sobre as atividades públicas rotuladas como funções públicas de interesse comum e (ii) as normas especiais, quando logicamente aplicáveis ao contexto regional, prevalecerão sobre as normas gerais.

Já a relação do Estatuto da Metrópole com o Estatuto da Cidade não foi afetada pelas alterações realizadas em 2018. O Estatuto da Cidade contém três grandes conjuntos de normas: (i) as que definem diretrizes gerais de desenvolvimento urbano; (ii) as que oferecem aos Municípios um “cardápio” de instrumentos, conferindo aos Municípios a faculdade de utilizá-los mediante previsão em seu plano diretor e (iii) normas que tratam de responsabilidade, principalmente das hipóteses de improbidade urbanística.

As unidades regionais serão afetadas principalmente pelo primeiro conjunto de normas: as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, como as de integração e complementariedade entre atividades urbanas e rurais, de adequação das políticas econômicas, tributárias e financeiras ao desenvolvimento urbano, de recuperação dos investimentos públicos que tenham gerado valorização imobiliária (art. 2º do Estatuto da Cidade). Essa conclusão se extrai de mandamento exposto contido no art. 7º, *caput* do Estatuto da Metrópole. Por força desse comando, as diretrizes do Estatuto da Cidade se somam às específicas para as unidades regionais, como a de compatibilização dos planos plurianuais, a de integração de alocação de recursos e prestação de contas, a de compartilhamento de responsabilidades - todas elas contidas nos art. 7º e 7º-A.

Já as regras do Estatuto da Cidade referentes aos instrumentos de política urbana - como IPTU progressivo, transferência de direito de construir, consórcio imobiliário - necessitarão ser observadas pelas unidades regionais desde que o Estado e os Municípios envolvidos desejem utilizar a faculdade prevista no art. 9º, V do Estatuto da Metrópole, qual seja, de estabelecimento de zonas, dentro da unidade regional, para emprego compartilhado de instrumentos do Estatuto da Cidade.

Com suporte nessa faculdade legal, os atos de criação de certa RM poderão prever a utilização conjunta de transferência de direito de construir, permitindo que esses direitos se desloquem de certa zona localizada no território do Município X para zona do Município Y, ultrapassando as fronteiras locais dentro da unidade regional. O regime jurídico dos instrumentos compartilhados deverá ser definido pelos membros de cada unidade em sua lei de criação e seu plano de desenvolvimento urbano integrado, respeitando-se as normas gerais do Estatuto da Cidade sobre o instrumento escolhido.

É importante notar que o art. 1º, § 2º do Estatuto da Metrópole não é o único dispositivo que cuida da relação das políticas regionais com as políticas urbanísticas locais. A preocupação do legislador com a articulação de políticas públicas e ações aparece oportunamente em outros dispositivos do Estatuto, além dos já citados, como:

- O art. 6º, inciso V, que estende as normas de gestão democrática do Estatuto da Cidade ao âmbito regional;
- O art. 10, § 1º, de acordo com o qual poderão ser elaborados planos setoriais interfederativos para as unidades regionais, que serão harmonizados com as disposições do plano de desenvolvimento urbano integrado;
- O art. 10, § 2º, conforme o qual a elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado não afasta a obrigatoriedade de plano diretor nos termos do Estatuto da Cidade;
- O art. 10, § 3º, que exige dos Municípios participantes de RMs e AUs a compatibilização do plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado; e
- O art. 24, que inseriu o art. 34-A no Estatuto da Cidade para viabilizar a criação de operações urbanas consorciadas interfederativas dentro da unidade regional.

O terceiro grupo de normas do Estatuto da Cidade, referente à responsabilidade dos gestores, diferentemente dos grupos anteriores, a princípio não incidiria sobre órgãos e autoridades regionais por tratar exclusivamente de hipóteses de responsabilidade por instrumentos locais. Exatamente por isso, o Estatuto da Metrópole trouxe hipóteses próprias de improbidade no art. 21, que em 2018 foi revogado.

Nem tudo está perdido, contudo. A improbidade urbanística, baseada no art. 52 do Estatuto da Cidade, também poderá se configurar no contexto metropolitano quando gestores de unidades regionais praticarem comportamentos ilícitos praticados quanto a instrumentos urbanísticos compartilhados regionalmente. Por exemplo, se esses entes desejarem utilizar desapropriação urbanística de modo compartilhado, os gestores poderão responder por improbidade por não darem destinação, dentro do prazo quinquenal, ao imóvel privado incorporado no patrimônio público (art. 52, inciso II do Estatuto da Cidade). Ademais, como se esclareceu anteriormente, as autoridades regionais poderão ser punidas por outras condutas desonestas, violadoras do princípio constitucional moralidade. A limitação do art. 52 do Estatuto da Cidade e a revogação das normas do art. 21 do Estatuto da Metrópole que tratavam de improbidade regional não impedem ou afastam a sujeição das autoridades regionais aos comandos gerais da Lei de Improbidade ou da legislação de crimes de responsabilidade.



*Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:*

*I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;*

*II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;*

*III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:*

*a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;*

*b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e*

*c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;*

*IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;*

*V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;*

*VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;*

*VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.*

*VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pelo Medida Provisória nº 862, de 2018) (Vigência encerrada)*

*VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do **caput** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.*

*Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

# Artigo 2º

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>; DANIELLE ZOECA ROSIM<sup>2</sup>

---

## 1. DEFINIÇÕES LEGAIS DO ART. 2º: RELEVÂNCIA E CRÍTICAS

A fixação de definições legais de conceitos estratégicos presentes em certa política pública é essencial para que os intérpretes da legislação falem a mesma língua e possam aplicar as normas a partir de um referencial comum. As definições legais, por mais que geralmente venham acompanhadas de imperfeições ou falhas, alinham a exegese do texto normativo e, com isso, ensejam aumentos consideráveis de previsibilidade e segurança jurídica.

Por essa perspectiva, andou muito bem o legislador ao definir alguns conceitos estratégicos da política de desenvolvimento regional no art. 2º do Estatuto da Metrópole, transformando categorias teóricas também em institutos jurídicos<sup>3</sup>. Porém, isso não significa que inexistam falhas ou problemas. Em primeiro lugar, há definições constantes do art. 2º que não aparecem em qualquer outro trecho do Estatuto. É o caso da definição de “área metropolitana” inserida em 2018. Resta a dúvida: por que a definição legal se o conceito sequer é empregado pelo Estatuto? Em segundo lugar, há definições redundantes. Os incisos IV e IX tratam do mesmo conceito: governança interfederativa. Em terceiro lugar, alguns conceitos que estavam bem definidos e inter-relacionados com outros na redação originária do Estatuto foram distorcidos por modificações posteriores e certamente por finalidades não-jurídicas. É o que se vislumbra em relação à definição de Região Metropolitana (RM), que, na redação originária, alinhava-se perfeitamente aos conceitos de aglomeração urbana (AU) e de metrópole. Em 2018, no entanto, foi completamente desfigurado. Em quarto lugar, há conceitos que não foram definidos, como os de “unidade regional”, “território”, entre outros.

Não se poderia deixar de registrar que grande parte dos problemas apontados parecem ter surgido com a edição da Lei n. 13.683, de 2018, que representa a conversão da Medida Provisória n. 818 do mesmo ano. Como se demonstrará a seguir, essa lei em muitos momentos piorou o texto do Estatuto da Metrópole, inclusive as definições que constavam de sua redação originária. Sem prejuízo, alguns especialistas já destacavam que a redação originária era também imperfeita por ser lacunosa. Nesse sentido, Janaina Perez *et al.* destacam que o Estatuto ignora muitos conceitos

---

1 Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

2 Mestre em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Professora do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Leme. Advogada.

3 Sobre isso anota-se que Janaína Lopes Pereira Peres, Henrique Soares Rabelo Adriano, Ana Paula Albuquerque Campos Costalonga Seraphim e Amanda Alves Olalquiaga criticam a tradução falha das discussões teóricas para o texto legal. Os autores em questão ressaltam não só a imprecisão de alguns conceitos inseridos no Estatuto da Metrópole, mas também a falta de definição de outros, como é caso de “território”, “espaço” e “espaço urbano”. Para os autores: “As ausências, imprecisões e contradições conceituais do Estatuto reforçam o limbo a que a temática metropolitana tem sido condenada desde o advento de um municipalismo preponderante no que tange às políticas urbanas nacionais. Tais imprecisões tendem a dificultar a instrumentalização da política, uma vez que não criam uma hierarquia de categorias capaz de otimizar o direcionamento de ações e recursos. Em última instância, as conceituações mal definidas significam a perpetuação de uma visão segmentada do espaço e do território e de uma abordagem setorialista em políticas públicas”. Cf. PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. Cad. Metrop., São Paulo, v. 20, n. 41, abr. 2018. p. 284.



relevantes, como o de espaço e de urbano, que faziam parte de textos produzidos no âmbito das Conferências das Cidades (CNCs) há mais de década antes de sua edição e estavam trabalhados em documentos como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) aprovada em 2007. Por esses e outros aspectos, reputam que o Estatuto é um retrocesso conceitual. Suas “ausências, imprecisões e contradições conceituais [...] reforçam o limbo a que a temática metropolitana tem sido condenada desde o advento de um municipalismo preponderante no que tange às políticas urbanas nacionais”<sup>4</sup>.

## 2. AGLOMERAÇÃO URBANA

Espécie de unidade regional explicitamente prevista no art. 25, § 3º da Constituição da República, a aglomeração urbana (AU) é definida no art. 2º, inciso I do Estatuto da Metrópole como “unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas”.

Desse conceito legal se extraem quatro requisitos jurídicos para a configuração de uma AU:

- (i) A *pluralidade subjetiva*. Uma aglomeração terá no mínimo dois Municípios, não podendo se formar pela reunião do Estado com um único Município, nem por um Município isolado.
- (ii) A *continuidade territorial*. Os entes locais que formam a aglomeração necessitam ser fronteiriços. Seus territórios precisam se conectar geograficamente. Não é indispensável que cada um faça fronteira com todos os demais componentes, mas que formem um espaço de continuidade territorial. Municípios desligados espacialmente dos outros pertencentes à aglomeração não poderão integrá-la.
- (iii) A *complementariedade funcional*. É preciso que o desenvolvimento dos Municípios envolvidos neste tipo de unidade regional dependa, em maior ou menor medida, de suas relações intermunicipais no âmbito da aglomeração. Isso se vislumbra claramente quando trabalhadores, moradias, infraestruturas ou recursos ambientais de uns se revelam essenciais para outros. Municípios que se desenvolvem de modo independente, sem real complementariedade de suas políticas públicas com Municípios vizinhos, não criam condições para formação de AUs. Nada impede, contudo, que se articulem com outros entes por meio de consórcios intermunicipais nos termos da Lei n. 11.107/2005 ou que celebrem convênios de cooperação em áreas estratégicas.
- (iv) A *integração de políticas públicas*. A integração é consequência da complementariedade. Como a dinâmica urbana e o processo de desenvolvimento dos entes participantes da aglomeração são interdependentes, pressupõe-se que eles necessitam integrar suas políticas urbanas gerais e algumas das setoriais, como saneamento, transporte coletivo urbano, habitação, etc. É inaceitável, portanto, que Municípios formalmente inseridos em uma AU criem e executem isoladamente todas as suas políticas gerais e setoriais de desenvolvimento.

## 3. REGIÃO METROPOLITANA, METRÓPOLE E ÁREA METROPOLITANA

O tema da metropolização espalha-se pelas definições contidas no art. 2º do Estatuto da Metrópole em três incisos: o V (metrópole), o VII (região metropolitana) e o VIII (área metropolitana). A inter-relação dos conceitos de metrópole e de região metropolitana era bem clara e precisa na redação originária do Estatuto. Em 2018, após inúmeras alterações e a inclusão da definição de “área metropolitana”, muito da coerência lógica do texto normativo se perdeu.

4 PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de “território usado”. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 20, n. 41, abr. 2018, p. 282-284.

O inciso VII é o núcleo jurídico do tema metropolitano. Ele originariamente definia a RM como “aglomeração urbana que configure uma metrópole”. Simples e precisa, essa definição claramente dizia que uma RM corresponderia a uma aglomeração qualificada pela função de metrópole. Para se caracterizar uma RM, tornava-se necessário cumprir os quatro requisitos apontados para definição de AU, além de um requisito adicional: a configuração de metrópole.

A definição legal originária entrelaçava de maneira perfeita três definições presentes no art. 2º e, ao mesmo tempo, esclarecia que a RM nada mais seria que uma espécie mais complexa, influente e potente de aglomeração. Para configurá-la, a identificação de uma metrópole seria imprescindível. Essa lógica explicava a importância da definição trazida pelo art. 2º, inciso V, de acordo com o qual a metrópole configura “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE”.

A “metrópole” capaz de transformar uma simples aglomeração em RM indica, pois, uma situação urbana de acentuação demográfica, destacada força política e socioeconômica, bem como influência sobre outras regiões conforme parâmetros técnicos definidos por especialistas do IBGE<sup>5</sup>. A esse respeito, o art. 2º, parágrafo único, em sua redação originária, afirmava que “os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores”.

Esses parâmetros encontram-se, por exemplo, no estudo “Regiões de Influência das Cidades” (Regic), que define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as suas regiões de influência. A última publicação desse estudo data de 2008, quando as cidades brasileiras foram classificadas em cinco grandes níveis: (i) metrópole; (ii) capital regional; (iii) centro sub-regional; (iv) centro de zona e (v) centro local. Na época,<sup>6</sup> o IBGE indicava haver 12 centros urbanos classificados como metrópoles,<sup>7</sup> montante muito inferior ao número de RMs formalmente instituídas até 2007.<sup>8</sup> Soma-se a esse outro estudo do IBGE, mais recente, intitulado “arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil”<sup>9</sup>, publicado em 2016, que busca identificar e delimitar as maiores aglomerações de população no país e que também poderia servir de fonte dos parâmetros técnicos para a delimitação do conceito de RM.

5 Criticamente ao papel do IBGE, Fernando José Longo Filho assim se manifesta: “O Estatuto das Metrôpoles (sic) adotou solução interessante para a questão da delimitação dos Municípios que integram a Região Metropolitana. A utilização pura e simples dos critérios do IBGE, além de antidemocrática e inconstitucional, uma vez que suprimiria a competência dos Estados para definirem as RMs, seria de difícil implementação porque sempre existem fatores de outra ordem que interferem no processo de delimitação, não existindo necessariamente coincidência entre o que define uma agência governamental de estatística e a sociedade por deliberação política. O caso de Montreal no Canadá ilustra essa realidade, pois a definição da região metropolitana pela agência federal de estatística não coincidiu ao longo do tempo com os limites definidos pela província de Québec para delimitar a área metropolitana de Montreal”. Cf. LONGO FILHO, Fernando José. *Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança*. 2017. 174 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2017. p. 98.

6 Cumpre destacar que o cenário nacional sofreu muitas alterações desde então, havendo previsão da publicação dos resultados do Regic-2018 ainda nesse ano de 2020.

7 IBGE. *Regiões de Influência das Cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

8 Que perfaziam a quantia de 37. Cf. COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 22.

9 IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

Embora a redação inicial do Estatuto da Metrópole buscasse lastrear a definição de RM em parâmetros técnicos definidos por especialistas do IBGE<sup>10</sup>, Marcela de Oliveira Santos critica a falta de clareza nos critérios adotados, que não dispensariam uma especificação normativa que regulamentasse aspectos técnicos, institucionais e periódicos para a atualização do conceito “metropolitano”, e conclui que “[a] indicação do IBGE como instituto responsável pelos índices técnicos não corresponde a uma ‘carta branca’, tampouco a uma discricionariedade absoluta quanto ao preenchimento desses aspectos”<sup>11</sup>.

Toda essa discussão foi em grande parte prejudicada em 2018, ano em que a Presidência da República editou a Medida Provisória n. 818 que viria a ser convertida pelo Congresso Nacional na desastrosa Lei n. 13.683 do mesmo ano. Esse diploma normativo improvisado mudou completamente a redação do parágrafo único do parágrafo único do art. 2º, como também a definição de RM em comento, além de tornar a definição de metrópole inútil e inserir o conceito de área metropolitana na lei, que, como já dito, não tem grande valia em termos jurídicos, pois sequer é citado por qualquer outro artigo do Estatuto.

Com a redação dada pela Lei n. 13.683, a RM passou a ser definida como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamentos de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. A redação chega a ser absurda pela falta de conteúdo característico. Note-se que o texto não mais aponta a RM como uma espécie qualificada de aglomeração e ignora a relação da RM com a presença de uma metrópole. Em realidade, essa definição reproduz trecho do que diz a Constituição no art. 25, § 3º sem nada agregar.

Qual seria a razão disso? Por que, afinal, modificar o que já estava relativamente claro e organizado no Estatuto da Metrópole? A única explicação plausível parece ter natureza financeira. Ao desfigurar a definição de RM, o legislador permitiu que os Estados federados mantenham ou venham a criar RMs sem qualquer papel ou porte de metrópole, simplesmente para que esses agrupamentos regionais possam se beneficiar de eventuais financiamentos que deveriam se direcionar a unidades regionais complexas como apenas as metrópoles verdadeiras são. Em outras palavras, flexibilizar o conceito foi estratégico para viabilizar a instituição de “metrópoles” fictícias, simbólicas, para empregar o rótulo jurídico do Estatuto com o efeito de acessar recursos.

Para além dos eventuais problemas financeiros que a modificação gerará, a nova definição torna praticamente impossível diferenciar a RM da AU. Como, numa interpretação literal, a RM agora definida não precisa ter função de metrópole, ela praticamente se iguala à AU, reduzindo-a a uma opção de nomenclatura dos Estados. Nesse sentido, Luiz Ribeiro e Orlando Rodrigues indagam: “Afinal, na lei aprovada, o que diferencia o tratamento das regiões metropolitanas dos demais aglomerados urbanos? Ambas estão submetidas às mesmas exigências, tornando a diferenciação conceitual apenas formal”.<sup>12</sup> Não há dúvidas, nesse contexto, de que a interpretação literal do Estatuto, uma vez realizada, redundará em inconstitucionalidade inevitável. A equivalência não se compatibiliza com a Constituição da República, que usou três conceitos distintos no art. 25, § 3º, não havendo espaço para que o legislador os trate como sinônimos.

10 Mesmo os especialistas reconhecem o desafio que é medir e delimitar diferentes arranjos populacionais e urbanos, especialmente tendo em vista a diversidade e a complexidade das transformações que ocorrem no território brasileiro. Cf. IBGE. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. p. 9.

11 SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 464-465.

12 RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

Outra estranha, porém imaginável, interpretação do novo dispositivo, ainda pior que a primeira, é a que toma a RM como unidade regional mais simples que a AU. Afinal, ao se comparar a nova definição legal de RM com a de AU, que não foi modificada em 2018, notar-se-á imediatamente que ela sequer aponta o requisito da complementariedade funcional. Apoiados nessa leitura rígida do texto novo, alguns poderão argumentar que a RM depende apenas de pluralidade de entes, continuidade territorial e que sirva para integração de ações públicas.

Fato é que nenhuma dessas interpretações literais do novo texto pode prevalecer sob pena de se aniquilar toda a lógica e a finalidade do Estatuto da Metrópole, tornando-se inútil uma série de dispositivos legais, como o que define metrópole. É preciso interpretar a nova redação conforme a Constituição, de modo que a RM seja tratada ainda como uma AU qualificada com a função de metrópole seguindo critérios técnicos estabelecidos por órgãos técnicos e variáveis no tempo. Além de ser coerente com a previsão do art. 25, § 3º da Constituição da República, essa interpretação sistemática, lógica e teleológica é a única capaz de impedir que se continue a criar RMs “ocas” no Brasil, ou seja, RMs sem metrópole.

Essa leitura do dispositivo conforme à Constituição é essencial para superar o quadro de desordem que se formou no Brasil. Especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, quando os Estados passaram a ter a competência para a sua criação, formou-se um quadro muito heterogêneo. Apenas para ilustrar, levando-se em conta o número de Municípios integrantes, há RMs brasileiras compostas por apenas dois entes, como a RM Central em Roraima, a RM de Porto Velho em Rondônia, a RM do Norte/Nordeste Catarinense e a RM de Lages, ambas em Santa Catarina. Ao mesmo tempo, há RMs como a do Contestado, também em Santa Catarina, com 45 Municípios<sup>13</sup>.

Na falta de um critério técnico orientador e de uma definição legal precisa, a instituição de RMs se mantém como ação muito mais política do que propriamente uma decisão voltada a equacionar desafios da realidade metropolitana. Nesse sentido, Rosa Moura e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino sustentam que “[...] muitos dos dilemas estruturais com os quais as cidades brasileiras têm de lidar hoje, expressos nas crises da mobilidade, da habitação, da água, estão intrinsecamente associados às fragilidades do planejamento e da gestão metropolitanos”.<sup>14</sup> Acerca da mesma problemática, Lilian Chirnev realça que o território metropolitano institucional, quando não coincidente com o território funcional (leia-se: território que efetivamente está na dinâmica da metropolização), impossibilita – ou, no mínimo, dificulta – a implantação da gestão compartilhada, devido à não integração entre os vários municípios participantes<sup>15</sup>.

Para além dessas críticas, dois outros aspectos sobre as definições em comento merecem registro. Primeiro, ainda em 2018, a MP n. 862 alterou novamente o art. 2º, inciso VII para permitir que o Distrito Federal pudesse integrar RM. Essa MP não foi convertida em lei a tempo e perdeu vigência, de modo a reipristinar a redação dada pela Lei n. 13.683. Segundo, essa mesma lei inseriu no Estatuto o inciso VIII do art. 2º. Com isso, inclui-se no rol do art. 2º o conceito de “área metropolitana”, definida legalmente como “representação da expansão continua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território”. Como se destacou em algumas passagens, essa inclusão prescinde de qualquer impacto jurídico na interpretação do Estatuto da Metrópole, já que não existe qualquer menção à área metropolitana em seus outros dispositivos.

13 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 25.

14 MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 3.

15 CHIRNEV, Lilian. O metropolitano funcional e as implicações do Estatuto da Metrópole. *Para Onde!?*, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 1, jun. 2015.

## 8. VETO AO INCISO II DO § 1º

Na versão aprovada no Congresso Nacional, as normas do Estatuto da MetrÓpole se estenderiam “às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas 1 (um) Município, configurem uma metrÓpole”. Entretanto, essa norma contida no art. 1º, § 1º, inciso II do Estatuto foi vetada pela Presidência da República. Na mensagem de veto n. 13, de 12 de janeiro de 2015, a Presidência esclareceu que, após oitiva de sua Secretaria de Relações Institucionais, vetou referido dispositivo, pois o art. 25, § 3º da Constituição da República, ao tratar das RMs, AUs e MRs, faz referência a agrupamentos de Municípios. Exatamente por isso, “as inclusões no escopo do Estatuto da MetrÓpole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional”.

## 4. FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM (FPIC)

O art. 2º, inciso II do Estatuto da MetrÓpole define a função pública de interesse comum (FPIC)<sup>16</sup> como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Na definição desse conceito mais do que essencial – a própria razão de ser da criação de unidades regionais – há muitos aspectos normativos implícitos e explícitos que pedem análise.

Em primeiro lugar, certa FPIC pode configurar uma política pública ou “ação nela inserida”. O legislador permite aos entes formadores da unidade regional transferir para a gestão compartilhada uma política pública em sua totalidade ou apenas parcialmente. Apenas para ilustrar, os entes locais de determinada RM poderiam desejar transferir para o âmbito regional todos os serviços de saneamento básico, inclusive as tarefas de organização, regulação e prestação ou, diferentemente, podem se limitar a incluir como FPIC apenas os serviços públicos de tratamento de esgoto e tarefas de fiscalização. Outro exemplo poderia ser vislumbrado no setor de transporte. Os Municípios poderiam eleger como FPIC toda a política de mobilidade urbana ou apenas as ações de mobilidade que formam o serviço público de transporte coletivo urbano por trens metropolitanos, mantendo como objeto de política local serviços como o de transporte coletivo urbano por ônibus, bem como ações privadas reguladas de transporte fretado, táxis, bicicletas e patinetes. O Estatuto confere aos entes federados elevada flexibilidade de escolha. Eles não necessitam abrir mão integralmente da política pública ao criarem uma unidade regional. Podem manter em sua gestão local o que reputarem importante, fragmentando uma determinada política pública urbana num plano regional e outro plano local.

Em segundo lugar, fica implícito no Estatuto da MetrÓpole que nenhum tipo de política urbana configurará automaticamente uma FPIC<sup>17</sup>. Inexiste no ordenamento jurídico brasileiro qualquer lista taxativa de políticas ou serviços públicos sob competência exclusiva de unidade regional. Determinada RM pode ter como FPIC a mobilidade urbana e a habitação; outra pode incluir como FPIC a proteção do patrimônio histórico e o saneamento básico. A função pública de interesse comum

16 A expressão “função pública de interesse comum” é retirada do próprio texto da Constituição Federal de 1988 (art. 25, §3º), que substituiu a designação constante do texto constitucional anterior, de 1967, que fazia referência à expressão “serviços de interesse comum” (art. 157, §10). Nota-se a amplitude dada com a alteração redacional, visto que funções públicas abrangem atividades variadas, incluindo serviços, mas abarcando também a realização de obras, a regulação de atividades, o planejamento e uso do solo, etc.

17 Diferentemente, é interessante observar que nas primeiras RMs criadas – quando a competência para tanto era da União, tendo sido corporificada nas Lei Complementares nº 174/1973 e 20/1974 – havia uma lista de “serviços comuns” a serem “unificados”, quais sejam: (i) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (ii) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (iii) uso do solo metropolitano; (iv) transportes e sistema viário; (v) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (vi) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; (vii) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (art. 5º da Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973).

nada mais é, portanto, que um conceito categorial, um rótulo que aponta as políticas e ações que, num contexto particular, foram transferidas para a gestão da unidade regional.

Há discricionariedade dos entes envolvidos para, respeitados certos critérios, selecionar quais serviços ou políticas se incluirão na lei de criação da unidade regional como FPIC. Conforme pontua Marcela de Oliveira Santos<sup>18</sup>, nessa escolha importa a capacidade dos entes envolvidos, a natureza do serviço, bem como a busca pelo melhor interesse da população (a forma que se mostra mais eficiente, com maior escala, com maior modicidade tarifária etc.). Nos dizeres de Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino e Rosa Moura<sup>19</sup>, trata-se de saber traçar uma linha tênue entre aquilo que seria “interesse local”, de competência municipal, e o que seria “interesse comum”, que passaria a ser de competência metropolitana.

Apesar da reconhecida discricionariedade conferida pelo legislador, é óbvio que será inconstitucional a criação de RM ou AU totalmente desprovida de qualquer função pública de interesse comum. Afinal, são essas funções que em última instância justificam a integração e o compartilhamento de atividades de gestão e de responsabilidades. Em termos jurídicos, a designação de uma FPCIP é pressuposto de existência de uma unidade regional.

Em terceiro lugar, sem prejuízo da apontada discricionariedade, a mera escolha política dos entes que formam a unidade regional não é suficiente para a criação de uma FPIC. O art. 2º, inciso II do Estatuto da Metrópole deixa claro que o critério da *dependência* ou o critério do *impacto* deverão ser observados.

De acordo com o primeiro critério, certa política ou ação somente poderá ser elevada à categoria de FPIC se sua realização por um ente depender de outro. Um exemplo ajuda a esclarecer essa afirmação. Tome-se o serviço de abastecimento de água à população, cuja execução depende, em inúmeras localidades brasileiras, do acesso a recursos hídricos localizados no território de Município vizinho. Ainda que as águas não caracterizem bens municipais, dado que a Constituição lhes reserva exclusivamente aos patrimônios da União e dos Estados, a situação narrada revela existir dependência de um ente político local em relação a outro.

No mesmo caso exemplificado nota-se, ainda, que o uso excessivo das fontes de água pelo Município onde os corpos hídricos se localizam é capaz de gerar impacto altamente negativo sobre a população do Município vizinho, que não dispõe de fontes próprias do mesmo recurso ambiental. Isso revela que a política pública de saneamento de um influencia sensivelmente o desenvolvimento urbano de outro, revelando o cumprimento do critério de impacto constante do art. 2º, inciso II do Estatuto da Metrópole.

Em suma, toda unidade regional deve ter ao menos uma FPIC, cabendo aos entes que a formam sua escolha discricionária. No entanto, para que uma determinada atividade ou ação, como as de captação e abastecimento de água, possa ser qualificada como FPIC e transferida à gestão compartilhada da unidade regional, não bastará a decisão discricionária dos entes envolvidos. Será preciso que, além dessa opção política, comprove-se a observância ou do critério da dependência ou do critério do impacto. Essa prova deverá ser extraída dos estudos técnicos que precedem a lei de criação da unidade regional ou as leis que modifiquem suas finalidades.

Apesar dos critérios técnicos, Rosa Moura e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino<sup>20</sup> observam que a redistribuição de competências para a consecução das FPICs será um dos “focos nevrálgicos das negociações políticas”, pois levantará questionamentos sobre autonomia dos entes, grau de

18 SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 466.

19 HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, Ago. 2019. p. 379.

20 MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. p. 5.



direcionamento e vinculação da normatização regional, a exigir um reequilíbrio federativo. Como pondera Rose Compans<sup>21</sup>, por um lado, a abertura conceitual da FPIC amplia as possibilidades de planejamento, mas, por outro, dificulta a pacificação das celeumas, o que certamente suscitará o controle judicial do estabelecimento das FPICs.

Ainda sobre o tema, estudo realizado em 2018,<sup>22</sup> que analisou as leis complementares estaduais de criação das RMs existentes no país até 31 de janeiro de 2018, evidencia que, após o Estatuto da Metrópole, nenhuma das leis de criação deixou de definir as FPICs e, ao todo (considerando também as preexistentes ao Estatuto), 57,8% das RMs tratavam dessa questão. Além disso, é interessante registrar a constatação de uma convergência na categorização do saneamento básico, do uso do solo, do transporte público e do sistema viário como FPICs, o que ocorreu em todas as normas estaduais consultadas, ainda que esses assuntos tenham sido tratados de forma mais detalhada em apenas 48 RMs.

## 5. GESTÃO PLENA

A “gestão plena” é um rótulo de regularidade criado pelo legislador para propósitos de fomento. Esse conceito serve para indicar que uma unidade regional, quer como RM, quer como AU, cumpre requisitos legais de criação, de funcionamento e de planejamento. Essa tríplice faceta foi consagrada na definição da gestão plena como “condição”, ou seja, situação que aponta: “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria [...]; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (art. 2º, inciso III).

A primeira faceta diz respeito à regularidade jurídica, pois exige a formalização e delimitação das competências e dos membros da unidade regional por uma lei complementar estadual. Essa reserva de lei complementar deriva expressamente do art. 25, § 3º da Constituição da República. Assim, Unidades criadas por lei ordinária estadual, por ato normativo infralegal ou por meras leis municipais padecem de invalidade não apenas pelo descumprimento do requisito do Estatuto da Metrópole, mas, principalmente, pela violação direta ao texto constitucional. Assim viciadas, tais unidades não lograrão demonstrar que se encontram em gestão plena.

A segunda faceta é organizacional, na medida em que condiciona o status de gestão plena à existência de uma estrutura de governança federativa própria. O adjetivo “própria” indica que a unidade regional não poderá depender de órgãos dos seus membros. Ela necessita ter estrutura independente que lhe possibilite executar suas competências. Não se trata, ademais, de qualquer estrutura, mas sim da necessária para a governança interfederativa. Isso revela que o inciso III, em comento, sujeita-se à interpretação conjunta com os incisos IV e IX do art. 2º e com o art. 8º. Referidos incisos definem a governança interfederativa como estrutura de compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. É preciso igualmente observar o art. 8º do Estatuto da Metrópole, segundo o qual a governança interfederativa compreende uma estrutura formada por “instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes” da unidade regional, por “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil”, uma “organização pública (sic) com funções técnico-consultivas” e um “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”.

21 COMPANS, Rose. A ingovernabilidade metropolitana. *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 2015. p. 9.

22 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 32.

A esse respeito, novamente se mostra interessante comentar os resultados do estudo realizado em 2018 no IPEA.<sup>23</sup> A partir dele se constatou que a instituição de sistemas de gestão foi o conteúdo que mais apareceu nas leis de criação das RMs existentes até 31 de janeiro de 2018 (80,7%), ainda que tenham sido observados arranjos distintos e mesmo uma baixa presença de conselhos metropolitanos consultivos e/ou deliberativos.

A terceira e última faceta da gestão plena é operacional, exigindo que as ações e atividades da unidade regional sejam devidamente planejadas e inseridas em um documento formal denominado “plano de desenvolvimento urbano integrado” (PDUI). Em curta síntese, esse plano encontra sua definição no inciso VI do próprio art. 2º do Estatuto da Metrópole e tem seu regime jurídico detalhado nos arts. 10 a 12. Trata-se de plano decenal aprovado por lei estadual por atuação conjunta dos Municípios, do Estado e da sociedade civil, de modo a abarcar a integralidade das áreas urbanas e rurais dos entes locais que participam da unidade regional.

Apenas quando os três elementos destacados no art. 2º, inciso III forem observados cumulativamente, a gestão plena restará configurada e, por conseguinte, nos termos do art. 14 do Estatuto da Metrópole, certa unidade regional estará autorizada a obter apoio da União. Aliás, exatamente por essa atuação indutiva, Angela Moulin S. Penalva Santos e Pedro Henrique Ramos Prado Vasques<sup>24</sup> sustentam que, mesmo sem realizar uma intervenção direta na gestão interfederativa, a União marca presença e manifesta sua capacidade de centralização na política regional “[...] na medida em que a obtenção de recursos federais está condicionada a (sic) obediência estrita dos contornos definidos na legislação” criada pelo legislativo federal.

## 6. GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA

A governança interfederativa é expressão utilizada pelo legislador para indicar principalmente a estrutura organizacional da unidade regional, que deve ser pautada pela cooperação, um dos postulados do sistema federativo que não compromete a autonomia dos entes envolvidos.<sup>25</sup> O cumprimento dos requisitos de governança é condição essencial para que uma RM ou AU atinja o patamar de gestão plena e possa se beneficiar de fomento oferecido pela União.

O art. 2º tratou da governança interfederativa na sua versão originária dentro do inciso IV. Mais tarde, a Lei n. 13.683 inexplicavelmente incluiu do Estatuto da Metrópole o inciso IX, que cuida da “governança interfederativa *das funções públicas de interesse comum*”. Não há o menor fundamento para essa inserção, pois as duas definições legais são praticamente idênticas. Na verdade, o inciso IX é uma cópia do inciso IV com uma oração adicional. Ambos definem a governança interfederativa como “compartilhamento de responsabilidade e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”, mas a isso o inciso IX agrega: “mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”.

Apesar da má-técnica, essa oração adicional tem seu papel, na medida em que o art. 8º do Estatuto da Metrópole exige somente um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, prescindindo de qualquer referência a um sistema integrado de planejamento, projetos, finanças, operação e gestão. A exigência inserida em 2018 pelo inciso IX reforça os requisitos para a

23 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 32.

24 SANTOS, Angela Moulin S. Penalva Santos; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Estatuto da Metrópole e gestão de aglomerados urbanos no Brasil. *Revista del CESLA*, n. 19, 2016. p. 140-141.

25 A ideia de governança não é nova, aparecendo no âmbito do SUS e de outros setores em que a cooperação federativa é intensa. Cf. MARTINS DE SA, Rafael Amorim et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 9, n. 2, 2017.



governança. Contudo, não há sentido algum em se manter o inciso IV juntamente com o inciso IX. Melhor teria sido alterar o inciso IV do art. 2º apenas ou, em situação ainda mais adequada, ampliar o art. 8º, inciso IV, que já faz menção a sistemas integrados.

Sem prejuízo dessas críticas, é importante ter em mente que a governança indica a preocupação do legislador com uma unidade regional formalizada e efetiva, operante, capaz de executar suas competências de maneira coerente, articulada e racional. Para tanto, é preciso que seja dotada de órgãos próprios de gestão, deliberação, preparação de manifestações técnicas e sistemas não apenas para prestação de contas, mas também para viabilizar a articulação de planos, projetos, finanças e operações.

## 7. PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)

O planejamento é requisito da ação estatal democrática. O Estado como conjunto de entidades formado e sustentado pelo povo e para ele direcionado não pode agir aleatoriamente, valendo-se de recursos públicos de maneira irracional e ineficiente. O planejamento desponta como ferramenta de controle para garantir que o Estado atinja os objetivos que a sociedade elegeu como prioritários e consagrou no texto constitucional.

Sob a perspectiva jurídica, planejamento é processo, ou seja, conjunto de ações materiais, opinativas e jurídicas que englobam uma fase de diagnóstico da realidade, de definição de objetivos, de escolha de metas, de definição de ações articuladas em projetos e programas para atingi-los, bem como de avaliação constante e revisão periódica. Do planejamento geralmente resulta um plano, que pode assumir diferentes formas jurídicas. Alguns constituem meros documentos internos, outros tomam a forma de resoluções e outros, de lei. No conteúdo, as normas do plano, com variadas hierarquias normativas a depender do formato que adota, podem ser indicativas, de orientação ou vinculantes de comportamentos estatais.

No âmbito da política de desenvolvimento regional não poderia ser diferente. O art. 2º, inciso VI do Estatuto da Metrópole consagra o planejamento e disciplina o principal instrumento da política regional: o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI). Na redação originária, esse inciso definia o PDUI como documento que “estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana”. No entanto, o inciso VI foi modificado pela Lei n. 13.683 de 2018, que passou a defini-lo como instrumento “que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, *viabilização econômico-financeira e gestão*, as diretrizes para o desenvolvimento *territorial estratégico e os projetos estruturantes* da região metropolitana e aglomeração urbana”.

Essa nova redação tem dois pontos de destaque. Em primeiro lugar, realça que a unidade territorial necessita não apenas de planejamento, mas igualmente de constante análise de viabilidade econômico-financeira e de gestão. Esse mandamento reforça a necessidade de contínua elaboração de diagnósticos e prognósticos, estimulando a sustentabilidade econômico-financeira da unidade regional. Em segundo lugar, a nova redação esclarece que as diretrizes do plano não deverão abordar apenas de maneira geral o desenvolvimento urbano. Elas deverão ser acompanhadas de projetos estruturantes, centrais e prioritários para a unidade territorial, logicamente levando em conta as funções públicas de interesse comum sob sua incumbência. Com a nova redação, o legislador reforça a ideia de que plano não deve ser demasiadamente vago e aberto, resumindo-se a uma carta de intenções. É preciso que estabeleça prioridades claras, pontuais, objetivas e as ações organizadas logicamente em projetos para atingi-las. Em síntese: um plano adequado deverá conter tanto diretrizes quanto projetos para todas as FPICs.

A partir dessa definição básica, o Estatuto da Metrópole estabelece o regime jurídico do PDUI nos art. 10 a 12. Esses artigos destacam, em apertada síntese, que o plano: (i) será elaborado em

conjunto pelo Estado, pela sociedade civil e pelos Municípios, garantindo-se em todo o planejamento a intensa participação popular<sup>26</sup>; (ii) será aprovado pela estrutura de governança interfederativa; (iii) será editado por lei estadual e (iv) revisado a cada 10 anos. Além disso, sua elaboração não impede a criação de planos setoriais para políticas específicas como saneamento, habitação e transporte, e sua existência não afasta o dever de os entes locais elaborarem plano diretor e de compatibilizá-lo com as políticas regionais.

Em termos materiais, o PDUI abará toda a extensão territorial da unidade regional, considerando suas áreas urbanas e rurais. Seu conteúdo deverá contemplar um conjunto mínimo de elementos previstos no Estatuto da Metrópole, incluindo diretrizes para cada FPIC, com projetos e ações prioritárias; o macrozoneamento; diretrizes de articulação intermunicipal quanto ao parcelamento, ocupação e uso do solo; delimitação de áreas com restrições de urbanização e sistemas de acompanhamento e controle. Assim, o PDUI pode ser compreendido como o principal instrumento de gestão da unidade territorial regional.

## 8. MICRORREGIÕES

A leitura do art. 2º evidencia, de pronto, duas lacunas, que acabam por frustrar a pretensão de um marco legal único para todas as unidades territoriais do país. O legislador deixou de definir os conceitos de microrregião (MR) e de regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDE).

As MRs aparecem explicitamente no art. 25, § 3º da Constituição da República como a terceira forma de unidade regional, também constituída por agrupamentos de Municípios limítrofes, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Estranhamente, porém, o Estatuto da Metrópole deixou de lado essa espécie regional, resumindo-se a mencioná-la de maneira precária e recortada em alguns de seus dispositivos.

O art. 2º, parágrafo único, na redação originária do Estatuto, tratava inicialmente dos critérios para a delimitação da região de influência uma capital regional como elemento da definição de metrópole a ser tratado pelo IBGE. Com as modificações introduzidas pela Lei n. 13.683 de 2018, esse artigo foi completamente desfigurado e passou a dispor que caberá “ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto”. O novo texto faz menção à microrregião para afirmar que o PDUI é facultativo na sua situação e, para ser adotado, dependerá de uma decisão de seu colegiado gestor.

Essa modificação, no entanto, peca por não definir a microrregião e por inserir um assunto estranho ao art. 2º no seu parágrafo único. A finalidade maior desse artigo ora comentado é oferecer definições e não cuidar do planejamento. Mais pertinente teria sido introduzir o novo mandamento no capítulo do Estatuto que cuida dos instrumentos de gestão das unidades regionais.

Além da menção no art. 2º, parágrafo único, o Estatuto da Metrópole se refere às MRs: (i) no art. 1º, § 1º, para esclarecer que “as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções de interesse comum com características predominantemente urbanas” – dispositivo que não esclarece absolutamente nada, deixando completamente obscuras as situações em que o Estatuto da Metrópole será estendido para essas unidades regionais; (ii) no art. 3º, § 2º, incluído igualmente pela Lei n. 13.683, no qual se prevê que a criação de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial e (iii) no art. 14, § 3º, que exige a criação de regulamento próprio para tratar de requisitos adicionais de apoio da União às MRs.

26 Rosa Moura e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino destacam essa previsão como fruto do paradigma da democracia deliberativa que também orienta os Planos Diretores, mas que encontra ainda maiores desafios de efetivação no cenário regional. Cf. MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. p. 8.

## 9. REGIÃO INTEGRADA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (RIDE)

Diferentemente da microrregião que, conquanto não definida, encontra menções no Estatuto da Metrópole, o tema das regiões não foi objeto de aprofundamento no diploma aqui comentado. A única referência se nota no art. 22, que estende as disposições do Estatuto, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de RM ou AU, criadas por lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição, “até a data de entrada em vigor desta lei”.

Esse trecho final indica que a aplicação subsidiária das normas do Estatuto valerá apenas para RIDE instituída antes de 13 de janeiro de 2015. Isso nos leva a crer que as criadas após a publicação do Estatuto deverão indicar expressamente o que incorporam ou não da lei nacional em comento. Entretanto, é preciso lembrar que, mesmo para as regiões criadas posteriormente ao Estatuto, a lacuna normativa permitirá meios de integração, inclusive a analogia com as normas referentes às RMs e AUs. Na prática, portanto, embora a *aplicação subsidiária* valha apenas para regiões antigas, a *aplicação analógica* será sempre possível a despeito de qualquer fator temporal.

Afora essa previsão bastante genérica e inconclusiva do art. 22, *caput*, não há outras menções à figura da região integrada no Estatuto da Metrópole. Certamente, essa omissão é proposital, justificando-se pelo intuito de evitar atrelar assuntos sob competência dos Estados federados e dos Municípios com assuntos sob a competência exclusiva da União. Além disso, as regiões perseguem finalidades mais econômicas que propriamente urbanísticas, servindo de instrumento para atingir principalmente o objetivo constitucional de redução de desigualdades regionais pelo território nacional.

Isso se torna evidente no art. 43 da Constituição da República, de acordo com o qual, “para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”. Para tanto, uma lei complementar federal deverá dispor sobre: (i) as condições para integração de regiões em desenvolvimento; e (ii) a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

A Constituição também esclarece que, nessas regiões, poderão ser ofertados incentivos a pessoas jurídicas e físicas conforme disciplina legal. Esses incentivos incluem, dentre outros, juros favorecidos, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais, e prioridade para o aproveitamento econômico e social de corpos hídricos nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

Apesar dessas peculiaridades em termos de finalidades, funcionamento e quanto à competência de criação, uma determinada região poderá assumir características predominantemente urbanas, situação que lhe aproximará das unidades regionais disciplinadas pelo Estatuto da Metrópole. Nesses casos, portanto, é que entrará em jogo a possibilidade de aplicação subsidiária de suas normas às regiões nos termos do art. 22, *caput* ou a aplicação analógica para integração de lacunas normativas identificadas nas leis federais de regência de cada RIDE.

## 10. OUTRAS LACUNAS DO ART. 2º

Não se poderia deixar de registrar as críticas que alguns especialistas endereçam ao art. 2º, principalmente por não ter enfrentado o tema das interações urbanísticas que ocorrem em espaços ainda mais alargados que o das RMs. Nesse sentido, Thiago Hoshino e Rosa Moura explicam que a dinâmica da metropolização brasileira não se esgota nas três figuras previstas no art. 25, § 2º da Constituição da República. Existem “espacialidades complexas”, com relações que “transcendem os limites da porção mais adensada da aglomeração”. Notam-se atualmente grandes regiões urbanas, nem sempre marcadas pela continuidade, e que chegam a aglutinar RMs, AUs, centros urbanos, a exemplo da macrometrópole de São Paulo. Por isso, o Estatuto deveria ter se voltado com mais

atenção à realidade atual, que incorpora novas morfologias com “arranjos especiais, cidades em rede, configurações difusas, aglomerações transfronteiriças” em escalas diferenciadas.<sup>27</sup>

## REFERÊNCIAS

- CHIRNEV, Lilian. O metropolitano funcional e as implicações do Estatuto da Metr pole. *Para Onde!?*, Porto Alegre, RS, v. 9, n. 1, jun. 2015.
- COMPANS, Rose. A ingovernabilidade metropolitana. *Anais do XVI Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte, 2015.
- COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropoliza o institucional   implementa o do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole*. Brasília: IPEA, 2018.
- HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdi o, território e governança no Estatuto da Metr pole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, Ago. 2019.
- IBGE. *Arranjos populacionais e concentra es urbanas no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- IBGE. *Regiões de Influência das Cidades: 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- LONGO FILHO, Fernando José. *Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança*. 2017. 174 f. Disserta o (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2017.
- MARTINS DE SA, Rafael Amorim et al. Estatuto da Metr pole: a governança interfederativa. *URBE, Rev. Bras. Gest. Urbana*, v. 9, n. 2, 2017.
- MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece   metropoliza o brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metr poles, 2015.
- PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metr pole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual   luz do conceito miltoniano de “território usado”. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 20, n. 41, abr. 2018.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metr pole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 24 abr. 2020.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva Santos; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. Estatuto da Metr pole e gestão de aglomerados urbanos no Brasil. *Revista del CESLA*, n. 19, 2016.
- SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metr pole: Comentários sobre a Lei n  13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios   implementa o do Estatuto da Metr pole*. Brasília: IPEA, 2018.

27 HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdi o, território e governança no Estatuto da Metr pole. *Cad. Metrop.*, v. 21, n. 45, 2019, p. 376-377.



## Capítulo II

# **DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS**



*Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

*§ 1º O Estado e os Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.*

*§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.*



---

# Artigos 3º, 4º e 5º

LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA PIRES<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

A União no uso de competência para editar normas gerais de direito urbanístico (artigo 24, inciso I da Constituição Federal) e para instituir diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano (artigo 21, inciso XX da Constituição Federal), editou a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, auto-denominado Estatuto da Metrópole, legislação que regrou a criação das figuras regionais e fixou diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum. A presente obra coletiva se debruça na análise de seu conteúdo, nos coube tratar do **capítulo II - da instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas** – para tanto, e antes da análise específica, necessário se faz apresentar alguns apontamentos de caráter preliminar sobre as regiões altamente urbanizadas e conurbadas.

A industrialização foi responsável pela intensa urbanização<sup>2</sup>, pelo crescimento rápido e desordenado da cidade, onde se estabeleceu o fenômeno da conurbação<sup>3</sup> e, conseqüentemente, resultou no fato metropolitano<sup>4</sup>.

O fato metropolitano se traduz na junção de territórios vizinhos que gravitam em torno de uma cidade polo, cuja atração de diversas potências intrínsecas na cidade sede provoca desenvolvimento assimétrico e excludente no seu entorno.

Diante da junção do tecido urbano – fato metropolitano – surge a realidade urbanística denominada região metropolitana, que coloca em evidência diversas situações que comprometem o exercício pleno da cidadania em todos os municípios que a integram. Isso porque, a proximidade das cidades e sua interligação é tão forte que além da conexão, trânsito e uso de infraestrutura entre cidades, há intervenções e ações que quando executadas por um município certamente provocam repercussão na vida dos moradores da cidade vizinha.

---

1 Advogada. Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do MackCidade: direito e espaço urbano. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP (triênio 2019/2021).

2 Emprega-se o termo “urbanização” para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento de cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana. Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico Brasileiro*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, passim.

3 Joaquim Castro Aguiar apresenta conceito de conurbação: “[...] uma conurbação, situação de fato, consistente na aglutinação de duas ou mais unidades urbanas, apresentando área territorial intensamente urbanizada e constituindo-se em polo de atividade econômica, com necessidades que exigem solução conjunta e não a nível local [...] uma conurbação, já agora com o toque do direito, desde que a lei complementar a estabeleça, não no sentido de cria-la, porque ela já existe, mas no sentido de que, partindo de uma realidade urbano-regional preexistente, lhe atribua regime jurídico especial de administração, relativamente às necessidades metropolitanas”. Vide: *Direito da cidade*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 220.

4 A metrópole é espaço de contradição, onde há constante desenvolvimento e ao mesmo tempo problemas sociais grandiosos. Normalmente, há uma cidade polo em torno da qual gravita a dinâmica metropolitana, ou seja, onde gravitam outros municípios. Surge o fato metropolitano, espaço densamente urbanizado, com pluralidade de cidades e de problemas. Pires. LRGM. *Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 182.

O fato metropolitano tem contornos fáticos, sociais e econômicos, a continuidade urbana se constituiu nas regiões metropolitanas e impõe tratamento urbanístico conformado à necessária qualidade de vida de todos seus habitantes.

A realidade metropolitana é mundial e não há conceito universal para os arranjos regionais, portanto, cada país estabelecerá o perfil jurídico da região metropolitana, ou seja, seu tratamento jurídico será amoldado de acordo com cada sistema jurídico vigente. Em nosso sistema normativo pátrio<sup>5</sup> o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988 determinou que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A doutrina<sup>6</sup> e as legislações<sup>7</sup>, antes da Constituição de 1988, construíram definição para as regiões metropolitanas e estabeleceu que haverá uma cidade polo com forte influência sobre municípios vizinhos, densidade demográfica acentuada, significativa conurbação e integração socioeconômica.

A Constituição Federal de 1988 não apresentou o conceito para as figuras regionais, como também não definiu o significado de metrópole, o que leva a controvérsias interpretativas no momento da aplicação prática. O Estatuto da Metrópole em seu artigo 2º apresenta conceitos para aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana e área metropolitana, há ausências que poderiam ser detalhadas, mas sem dúvida foram criados institutos jurídicos que conduzem a um tratamento mais técnico e uniforme do assunto.

Nessa senda, a metrópole é resultado de um processo histórico, econômico, social, dinâmico em sua essência, que induz a formação da mancha urbana com surgimento de problemas que ultrapassam a fronteira de uma única cidade. É fato que sua existência independe de sua institucionalização, mas é importante reconhecer que atribuir o caráter institucional auxilia na superação do descompasso<sup>8</sup> entre as Regiões Metropolitanas institucionalizada e a existência efetiva de áreas metropolitanas.

A institucionalização trazida pelo Estatuto da Metrópole é tímida, mas não podemos desconsiderá-la como um avanço, a identificação da área metropolitana ocorre a partir de critérios técnicos conforme determina os incisos V e VII do artigo 2º.<sup>9</sup>

5 A integração de municípios e respectiva gestão socioeconômica foi tratada na Constituição Federal de 1937, onde em seu artigo 29 foi estabelecido que municípios da mesma região poderiam se agrupar para a instalação, exploração e administração de serviços comuns. A Constituição de 1967 definiu que a competência seria da União para, mediante Lei Complementar, criar de Região Metropolitana - artigo 164.

6 Eros Grau [...] um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas. GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas regime jurídico. São Paulo: Editor José Bushatsky, 1974, p. 26-27. Alaôr Caffé: A região metropolitana é a constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o agrupamento de Municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional. ALVES, Alaôr Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito Brasileiro. São Paulo: Editor José Bushatsky, 1981, p. 155.

7 Lei Complementar (Estado de São Paulo) nº 760/1994: Artigo 3º - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:  
I - elevada densidade demográfica; II - significativa conurbação; III - funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e IV - especialização e integração sócio-econômica.

8 No país acompanhamos a propagação meramente legal de Regiões Metropolitanas, sem realmente corresponderem a critérios técnicos e reais. A razão disso, nos parece, foi em razão da possibilidade de recursos financeiros. Conforme Lei Complementar Federal nº, de 08.06.1973 (criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) que em seu artigo 6º estabelecia: Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos. (grifos nossos).

9 Infelizmente a lei não apresenta o critério técnico com clareza e o norte orientativo para os entes federados.

Sob o quesito critério técnico/definição do que é metropolitano, há dois entendimentos possíveis relativos ao que a lei prescreveu, quais sejam: (i) que por meio de Portarias o IBGE fixe os critérios técnicos que deverão ser observados para a criação das unidades regionais e; (ii) que tais critérios sejam oriundos de ato legislativo regulamentar.

Com relação à possibilidade de emissão de atos pelo IBGE, há entendimento que aponta pela inconstitucionalidade do artigo 2º, incisos V, VII e § único, do Estatuto da Metrópole. Averba Luiz José Pedretti e Ana Lucia Carvalho:

A propósito, exemplificativamente, mas não de forma a tornar o debate exaustivo, é de se questionar a adoção dos critérios fixados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º, incisos V e VII e parágrafo único) para conceituar metrópole, ou interferir nos conceitos de região metropolitana, ou de aglomeração urbana. Ora, o IBGE estabelece seus critérios por meio de expedição de portarias. Pergunta-se: é possível que uma portaria sobreponha-se à Lei Complementar estadual que cria unidade regional? De qualquer maneira, essa iniciativa é constitucionalmente exclusiva dos Estados, e, portanto, a questão não deve ser ignorada ad infinitum.<sup>10</sup>

Há entendimento que defende sua constitucionalidade, nesse sentido Mariana Mencio e Silvana Zione, defendem que:

Do ponto de vista jurídico, este argumento é facilmente afastado, pois a expedição de portarias para fixação de critérios técnicos é utilizada em alguns casos, como a definição de drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo poder executivo da União, nos termos do artigo 66 da Lei nº 11.343/06 (tráfico de entorpecentes). Utilizamos este argumento apenas para enfatizar que, em certos casos, diante de critérios técnicos, a utilização de atos do poder executivo, tais como portarias, não violam o princípio da legalidade. Isto porque a expedição de portarias foi autorizada pelo poder legislativo, em razão de certas necessidades que dependem exclusivamente de conhecimentos específicos, oriundos de institutos de pesquisa, que exigem atualização periódica, impossível de ser prevista como critério universal e perene durante a vigência da lei. Assim, o IBGE tem o condão técnico de utilizar seus estudos para avaliar o progresso e a evolução do fenômeno urbano e avaliar quais são os rumos da metropolização no Brasil.<sup>11</sup>

De acordo com o artigo 21, XV, da Constituição Federal, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE possui a competência de organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia nacional, e é uma entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério da Economia e se constitui no principal provedor de dados e informações do País, que atendem às necessidades dos mais diversos segmentos da sociedade civil, bem como dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal<sup>12</sup>.

Nesse sentido, a existência de critério técnico e a busca de uniformizar os padrões para definição de regiões metropolitanas é o meio de se impedir a criação aleatória das entidades regionais.

10 PEDRETTI, Luiz José Pedretti; CARVALHO, Ana Lúcia Rodrigues de. A Nova Governança Interfederativa: O Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole- Lei nº 13.089/2015. In: Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015, publicado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, p. 120/132. Disponível em: [www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015). Acesso em abril de 2020.

11 MENCIO, Mariana; ZIONE, Silvana. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole. Publicado por ENAPUR, DESENVOLVIMENTO, CRISE E RESISTÊNCIA: QUAIS OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL?. 2017, disponível em [http://anpur.org.br/xvii/anpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf](http://anpur.org.br/xvii/anpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf). Acesso em abril de 2020.

12 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso em: abril de 2020.

Isso não significa que há uma discricionariedade para o preenchimento dos requisitos, há sim uma indicação ao órgão técnico especializado nos rumos que devem ser seguidos.

Enquanto critério, nesse momento, temos de acordo com o IBGE, 12 (doze) centros urbanos existentes no país com extensa área de influência, que interligam até mesmo municípios situados em diferentes estados<sup>13</sup>. Além disso, a REGIC - Regiões de Influência das Cidades - define a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associados.

É nessa pesquisa em que se identificam, por exemplo, as metrópoles e capitais regionais brasileiras e qual o alcance espacial da influência delas. A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. A oferta diferenciada de bens e serviços entre as cidades faz com que populações se desloquem a centros urbanos bem equipados para adquirirem serviços de saúde e educação ou buscar um aeroporto, por exemplo. Conhecer os relacionamentos entre as cidades brasileiras com base na análise dos fluxos de bens, serviços e gestão é um importante instrumento para se realizar escolhas locais, tais como decidir a localização de uma universidade, de um hospital ou decidir a localização de uma filial de empresa.<sup>14</sup>

Não há dúvida que critérios concretos são úteis para a definição das figuras regionais, no mínimo, para dar um caminho seguro e para coibir a proliferação de figuras regionais sem uniformidade.

Até o momento não houve questionamento sobre a eventual inconstitucionalidade do artigo que atribui a utilização dos critérios adotados pelo o IBGE para a definição de metrópole. Além do que, o IBGE é a instituição oficial que alimenta as informações censitárias no País e nela, por disposição da lei, devemos nos filiar para a decisão de criação das figuras regionais.

*Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

## 2. A COMPETÊNCIA PARA INSTITUIÇÃO DE FIGURAS REGIONAIS E AUTONOMIA MUNICIPAL

No Estado de Direito a condição de validade de qualquer ato requer competência, que nada mais é que o poder de praticar determinado ato. É na verdade um dever/poder atribuído aos agentes públicos, órgãos públicos e às pessoas jurídicas, inclusive entes federativos.

O sistema federalista pressupõe a repartição de competências entre os entes federativos. Há matérias de caráter geral, regional e locais que serão divididos entre Município, Estado e União. Assim, a repartição/divisão de competência é uma das características dos Estados Federados e tal divisão vai depender de cada federação. Canotilho ensina:

A função ordenadora dos actos normativos não assenta apenas numa hierarquização dos mesmos através de relações de supra infra-ordenação, mas também numa divisão espacial de competên-

13 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13558-asi-ibge-mostra-a-nova-dinamica-da-rede-urbana-brasileira>. Acesso abril 2020.

14 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades>. Acesso abril de 2020.

cias. O princípio hierárquico acentua o carácter de limite negativo dos actos normativos superiores em relação aos actos normativos inferiores: o princípio da competência pressupõe antes uma delimitação positiva, incluindo-se na competência de certas entidades a regulamentação material de certas matérias (ex.: pertence às regiões autônomas legislar sobre as matérias de interesse específico para a região). O princípio da competência aponta para uma visão plural do ordenamento jurídico. Este não se reduz ao ordenamento estadual, pois em articulação com ele existem os ordenamentos regionais, os ordenamentos locais e os ordenamentos institucionais. De todo modo, ele não perturba o princípio da hierarquia e a configuração hierárquica da ordem jurídico-constitucional. Põe, todavia, em relevo um aspecto importante dos ordenamentos plurais: a existência de espaços normativos autônomos. Isto justifica a competência legislativa e regulamentar, por exemplo, das regiões autônomas em matérias que têm interesse específico para as regiões (cfr. art. 229, a, b e c) e o poder regulamentador das autarquias locais (art. 242). Por sua vez, a idéia do ordenamento estadual como ordenamento geral justificará ainda a supletividade do direito do Estado relativamente aos poderes normativos dos ordenamentos regionais ou dos ordenamentos locais. Finalmente, é ainda o princípio da competência a justificar a regulação de certas matérias por determinados órgãos, formando-se, assim, blocos de competências reservadas de determinadas matérias. [sic]<sup>15</sup>

Em nosso texto constitucional as competências das unidades federativas foram traçadas em razão do primado do interesse<sup>16</sup> e, quanto ao aspecto estrutural, nos termos dos artigos. 21, 22, 23, 24, 25, 29 e 30 da Constituição Federal, há uma divisão vertical e não hierarquizada.

Especificamente com relação ao Estado a Constituição Federal estabeleceu a competência material ou executiva (artigo 23 e 25) e a legislativa concorrente (artigo 24). Vale lembrar que esta competência legislativa estabelece que a União é responsável pela edição de norma geral e os outros entes federados a competência de legislar é suplementar.

No que diz respeito às entidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), nos termos do § 3º do artigo 25 da Constituição Federal, estas deverão ser criadas pelo Estado por lei complementar.

Cabe consignar que a partir da edição de lei complementar estadual que venha a instituir as figuras regionais não haverá espaço para o município optar pela integração, ou seja, a participação na governança interfederativa será compulsória<sup>17</sup>.

A compulsoriedade não ofende a autonomia municipal. Isso tanto é verdade que, com relação a compatibilidade da autonomia municipal, do exercício das funções públicas de interesse comum e as regiões metropolitanas o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, entendeu que<sup>18</sup>:

O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O carácter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi

15 CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito constitucional e teoria da constituição, Editora Almedina, 2007, p. 681.

16 Daniela Libório registra: "União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local", in: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 62.

17 Eros Grau registra que se institui "uma modalidade de relacionamento originário e subsequentemente compulsório entre as unidades político-administrativas integrantes das Regiões Metropolitanas...: embora se tenha criado uma forma de relacionamento compulsório para abranger Municípios – mas também entidades estaduais, entre si – a materialidade dela não compromete o princípio da autonomia municipal". Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 108 e 119.

18 Ação direta de inconstitucionalidade proposta contra atos normativos do Estado do Rio de Janeiro que transferiam a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano – saneamento básico – ao Estado.

acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999).

A instituição de regiões metropolitanas e a sua governança interfederativa não ofendem à autonomia municipal na medida em que há o reconhecimento da preponderância do interesse comum. Afinal, estas reconhecem a conjugação de esforços para a atuação eficiente nesses agrupamentos regionais com complementariedade funcional e onde as dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas, reclamam tratamento integrado.

Nessa senda, o constituinte originário atribuiu ao Estado a faculdade de decidir sobre a criação das figuras regionais e se a escolha for pela instituição das mesmas, essa se concretizará por meio de lei complementar.

## 2.1 O processo legislativo

O processo legislativo é o conjunto de regramento definido pela Constituição Federal que disciplinam o procedimento a ser observado para fins de aprovação de atos normativos, as leis decorrem da atividade legiferante. Em razão do princípio da simetria a regra estabelecida para União deve ser observada pelos Estados membros.<sup>19</sup>

Na tipologia das leis, temos a Lei Ordinária e a Lei Complementar (artigo 47 da CF), cuja diferença entre elas reside no quórum<sup>20</sup> para sua aprovação. Para lei ordinária exige-se quórum simples - maioria dos presentes - e para a lei complementar é necessário maioria absoluta da casa de votação, ou seja, exige a presença do primeiro número inteiro superior à metade dos integrantes da casa.

Em breve síntese, o processo acontece com a iniciativa (artigo 61 CF), discussão (artigo 58 CF), plenário (artigo 65 CF), sanção ou veto (artigo 66 da CF). No que concerne à iniciativa os legitimados são: (i) qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, (ii) Presidente da República, (iii) o Supremo Tribunal Federal, (iv) os Tribunais Superiores, (v) o Procurador-Geral da República e (vi) os cidadãos.

Especificamente com relação aos cidadãos a Constituição Federal determinou a palavra no plural, portanto, essa categoria de legitimados significa um conjunto de pessoas e esse percentual mínimo está definido no §2º do artigo 61 da CF<sup>21</sup>.

O processo legislativo nos Estados da federação acompanhará as diretrizes da Constituição Federal em todos os aspectos e, especificamente, com relação a participação popular o percentual mínimo a ser exigido será disciplinado por cada Constituição Estadual.

Nesse sentido, vale ressaltar que, atualmente, as constituições estaduais, com relação à participação popular, estão assim disciplinadas:

19 "A CB, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno – art.25, caput –, impõe a obrigatoria observância de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo. O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa." [ADI 1.594, rel. min. Eros Grau, j. 4-6-2008, P, DJE de 22-8-2008 = ADI 291, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 7-4-2010, DJE de 10-9-2010.

20 Há vários tipos de quórum para aprovação de matérias e demais decisões da Casa. O mais comum é o de maioria simples, exigido para aprovação de projetos de lei ordinária, de resolução e de decreto legislativo, bem como de Medida Provisória, que pode também ser aprovada por votação simbólica (ver verbete). Projetos de lei complementar estão entre os que requerem maioria absoluta da composição da Casa. A maioria absoluta é definida como o primeiro número inteiro superior à metade. No caso do Senado, são 81 senadores, a metade é 40,5; portanto, o primeiro número superior é 41. <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/quorum-de-votacao>. Acesso em abril de 2020.

21 Constituição Federal- Artigo 61 § 2º: A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.



Estado	Previsão constitucional de participação popular
Acre	<b>Art. 53, §5º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa, de Emenda Constitucional e Projeto de Lei, subscrito por entidades associativas legalmente constituídas, que se responsabilizarão pela idoneidade das assinaturas dos eleitores, cujo número será definido por lei complementar.
Alagoas	<b>Art. 86, §2º</b> - A iniciativa popular poderá ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em um quinto dos Municípios e com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.
Amapá	<b>Art. 110</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por cinco Municípios, com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um deles, e de proposta de emenda à Constituição na forma do inciso IV do art. 103.
Amazonas	<b>Art. 33, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos em vinte e cinco por cento dos Municípios existentes no Estado, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles, respeitada a iniciativa privativa estabelecida nesta Constituição.
Bahia	<b>Art. 82.</b> É assegurado aos cidadãos o direito da iniciativa popular, mediante apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado estadual.
Ceará	<b>Art. 60, IV</b> - Aos cidadãos, mediante proposta de projeto de lei à Assembleia Legislativa, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado estadual.
Distrito Federal	<b>Art. 76</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de emenda à Lei Orgânica, na forma do art. 70, III, ou de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos autores perante as comissões nas quais tramitar.
Espírito Santo	<b>Art. 69</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei ou proposta de emenda à Constituição, devidamente articulados e subscritos por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinco Municípios com um mínimo de dois por cento dos eleitores de cada um dos Municípios. <b>§1º</b> As proposições de iniciativa popular poderão ser subscritas por meio eletrônico, através da Rede Mundial de Computadores, a Internet.
Goiás	<b>Art. 20, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia, de projeto de lei subscrito, no mínimo, por um por cento do eleitorado do Estado.
Maranhão	<b>Art. 44, §1º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído por pelo menos dezoito por cento dos municípios, com não menos de três décimo por cento dos eleito de cada um deles, e que deverá ser apreciado no prazo máximo de sessenta dias.
Mato Grosso	<b>Art. 8º</b> - A iniciativa popular consiste no exercício direto do poder político pela população matogrossense, podendo ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito, no mínimo, por um por cento dos eleitores inscritos no Estado, distribuído, pelo menos, por cinco Municípios.
Mato Grosso do Sul	<b>Art. 67, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado, distribuído em pelo menos vinte por cento dos Municípios, com não menos de três décimos dos eleitores de cada um deles.
Minas Gerais	<b>Art. 67</b> - Salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, previstas nesta Constituição, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas. <b>§1º</b> - Das assinaturas, no máximo vinte e cinco por cento poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado.

(continua)

<b>Estado</b>	<b>Previsão constitucional de participação popular</b>
Pará	<b>Art. 104. Parágrafo único</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado estadual, na forma do art. 8º.
Paraíba	<b>Art. 63, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de anteprojeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por cinco Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.
Paraná	<b>Art. 67</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa do projeto de lei, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído em pelo menos cinqüenta Municípios, com um por cento de eleitores inscritos em cada um deles
Pernambuco	<b>Art. 19, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa, de projeto de lei, devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, meio por cento do eleitorado estadual, distribuído em, pelo menos, um décimo dos Municípios do Estado, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.
Piauí	<b>Art. 75, §1º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, distribuído, pelo menos, por dez Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.
Rio de Janeiro	<b>Art. 119</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de Projeto de Lei devidamente articulado e subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles. <b>Parágrafo único.</b> O Projeto de Lei de iniciativa popular poderá ser parcial ou totalmente subscrito por meio de assinatura digital autenticada.
Rio Grande do Norte	<b>Art. 46, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual, conforme dispuser a lei.
Rio Grande do Sul	<b>Art. 68, I, §1º</b> - A iniciativa popular, nos casos dos incisos I e II, será tomada por, no mínimo, um por cento do eleitorado que tenha votado nas últimas eleições gerais do Estado, distribuído, no mínimo, em um décimo dos Municípios, com não menos de meio por cento dos eleitores de cada um deles.
Rondônia	<b>Art. 39, §2º</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, três por cento do eleitorado do Estado, distribuído, no mínimo, em vinte e cinco por cento dos Municípios.
Roraima	<b>Art. 41</b> - A iniciativa das Leis Complementares e Ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Presidente do Tribunal de Justiça, ao Presidente do Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos no art. 61 da Constituição da República e nesta Constituição.
Santa Catarina	<b>Art. 50, §1º</b> - A iniciativa popular de leis será exercida junto à Assembleia Legislativa pela apresentação de projeto de lei subscrito por no mínimo um por cento dos eleitores do Estado, distribuídos por pelo menos vinte Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.
São Paulo	<b>Art. 24, §3º 1-</b> O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma: 1 - a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto, por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar.
Sergipe	<b>Art. 57</b> - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado estadual. <b>Parágrafo único.</b> Os projetos de lei apresentados através da iniciativa popular terão inscrição prioritária na ordem do dia, garantindo-se a sua defesa em plenário por um dos cidadãos subscritores, na forma do regimento interno da Assembleia Legislativa.

(continua)



## 2.2 Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregião

A Constituição Federal, no § 3º do artigo 25, estabelece a competência do Estado para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Entretanto, o Estatuto da Metrópole foi omissivo com relação à microrregião.

O Estatuto da Metrópole apresenta regras nacionais específicas sobre instrumentos de gestão federativa. Traz conceitos e estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum; normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado; governança federativa; bem como, tratou claramente e definiu aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana e área metropolitana. Vejamos a disciplina da Lei 13.089/2015 em seu artigo 2º

### **Metrópole é:**

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

### **Região metropolitana é:**

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

### **Área metropolitana é:**

VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.

### **Aglomeração urbana é:**

aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

Da leitura depreende-se que a diferença entre as duas figuras regionais - região metropolitana e aglomeração urbana - é a existência de uma metrópole. Isto é se as cidades limítrofes forem constituídas de metrópoles haverá a possibilidade de instituição de região metropolitana. De outro lado, se em cidades limítrofes existir integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas e não houver nenhuma metrópole o resultado haverá a possibilidade de instituição de aglomeração urbana.

De relevo salientar que em ambos casos o Estatuto determina que em qualquer das duas situações as regras e governança devem ser observadas, os instrumentos de desenvolvimento urbanos são os mesmos e há obrigatoriedade da instituição do plano de desenvolvimento urbano.<sup>22</sup>

No que diz respeito à microrregião, o Estatuto somente estabeleceu que suas disposições aplicam-se no que couber e que é de responsabilidade do colegiado da microrregião decidir sobre

<sup>22</sup> Lei 13.089/2015 artigos 6º e 8º -governança-; artigo9 - instrumentos de desenvolvimento urbano –e artigo 10º - plano de desenvolvimento integrado-.

a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto<sup>23</sup>. Ausência que não se justifica, na medida em que o texto constitucional trata a microrregião de forma expressa.

Pois bem. Apontar que a ausência é razão para discussões sobre a inconstitucionalidade do Estatuto não será novidade. Não obstante, nossa interpretação será feita conforme a Constituição para que a norma infraconstitucional tenha sentido com os valores constitucionais e, nesse passo, a instituição da microrregião também será por meio de lei complementar conforme determinação constitucional (artigo 25,§3º) e sob o fundamento do desempenho conjugado e dadas funções públicas de interesse comum<sup>24</sup>.

Com relação à definição de microrregião, o IBGE emprega a nomenclatura para reunir municípios com similaridade econômica e social para fins estatísticos:

“mesorregiões como sendo parcela da Federação que apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinantes, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial...e as **microrregiões** são definidas como “(...) mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço (...)”<sup>25</sup>. Grifo nosso.

Nas microrregiões não há uma integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas significativas, não há a conurbação existente em áreas metropolitanas e, portanto, os serviços públicos executados por cada município não provocam impactos nos seus vizinhos. Disso decorre que o plano de desenvolvimento urbano integrado não se mostra obrigatório, o que não afasta que determinadas funções públicas devam ser planejadas em conjunto, mas que sua execução possa se realizar de modo independente.

Aliás o planejamento conjunto e sistêmico será a chave para o desenvolvimento saudável e afastando o crescimento desordenado com efeitos nefastos e já consolidados em regiões altamente conurbadas. Portanto, a criação de microrregião, também, será por meio de lei complementar e seu tratamento será específico para cada Estado da Federação.

### 2.3 Funções públicas de interesse comum

O art. 25, §3º, da Constituição Federal, estabelece que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

As funções públicas de interesse comum serão estabelecidas a partir da constatação que determinados serviços, dada a proximidade dos municípios, necessitam de arranjo operacional que proporcione unidade na sua prestação.

Alaôr Caffé Alves, apresenta os dois critérios utilizados pela doutrina para identificar funções públicas de interesse comum – critério legal e o critério decorrente da natureza do interesse comum:

a) o do ponto de vista da jurisdição metropolitana definida a ‘priori’ sobre determinadas funções públicas listadas e descritas dogmaticamente na lei complementar que instituir a região, ou

23 Artigo 1º, inciso I c/c o artigo 2º, § único do Estatuto da Metrópole.

24 Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregião. CF, art. 25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. (ADI 1.841, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20/09/02).

25 Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20RJ/DRB/Divisao%20regional\\_v01.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf). Acesso abril de 2020.

b) o da seleção 'ad hoc', conforme o exame das características intrínsecas e contextuais pelas quais determinadas funções públicas passam a ser de interesse comum, objetivando, com a aplicação dos critérios disponíveis, identificar-se a organização governamental de âmbito adequado para assumi-lo.<sup>26</sup>

Caio Tácito sustenta que o interesse comum será delimitado pelo legislador estadual, mediante uma opção política<sup>27</sup>, a questão que se apresenta é como essa delimitação acontecerá, na medida em que há discricionariedade na decisão da criação das figuras regionais.

A decisão pela criação da figuras regionais de fato é discricionária, isto não significa dizer que o Estado estará livre para estabelecer sozinho o que se constituirá em interesse comum, posto que a implementação das figuras deverá estar fundamentada em parâmetros técnicos advindo dos estudos e pareceres que possibilitará a delimitação daquilo que se elege por interesse comum. Nesse instante surge a vinculação aos serviços elencados como comuns e que reclama a sua execução de forma conjunta.<sup>28</sup>

O ministro Ricardo Lewandowski, sobre a expressão função pública de interesse comum, no julgamento da ADIN, formulou o seguinte conceito:

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aqueles de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependentes, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

Portanto, de acordo com as peculiaridades e especificidades de cada Estado, de cada município vizinho, observado um critério técnico lastreado em estudos<sup>29</sup>, e diante de serviços cuja prestação e conexão extrapolam os limites territoriais de um município isoladamente, será a Lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião que estabelecerá quais serão as funções públicas de interesse comum.

*§ 1º O Estado e os Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

26 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, a.6, n.21, jan./mar. 2001, p. 80.

27 TACITO, Caio. Saneamento básico — região metropolitana — competência estadual. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 213.

28 O Estado de São Paulo editou a Lei Complementar n. 760/1994, estabelecendo diretrizes para a organização regional. A Lei Complementar nº 1139/2011, reorganizando a Região Metropolitana de São Paulo, baseada na indigitada Lei Complementar nº 760/1994, prevendo em seu art. 12 que o Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana do Estado de São Paulo. O art. 3º, do Capítulo VI – Das Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 1.139/11 determina que enquanto o Conselho de Desenvolvimento não especificar as funções públicas de interesse comum, prevalecerão as compreendidas nos seguintes campos funcionais: i) planejamento e uso do solo; ii) transporte e sistema viário regional; iii) habitação; iv) saneamento ambiental; v) meio ambiente; vi) desenvolvimento econômico; vii) atendimento social; viii) esportes e lazer.

29 Repetimos o apontamento de Mariana Mencio: O fato das leis atrelarem a criação de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões aos critérios técnicos, não significa que estamos diante da discricionariedade técnica. Apesar de parte da doutrina entender tratar-se de atuação discricionária, baseada em apreciação técnica, adotamos o posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A apreciação técnica não caracteriza margem de escolha do administrador, mas o exercício de competência vinculada, pois restringe a manifestação de vontade do legislador aos parâmetros técnicos da lei, comprovados em estudos e pareceres. Vide *O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas*. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 233.

## 2.4 Governança interfederativa

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo para a política urbana<sup>30</sup>, é política espacial e tem por finalidade ordenar e planejar os espaços, visando à criação de condições para a fruição de vida com qualidade e de forma igualitária, de modo que a distribuição dos serviços e dos equipamentos públicos esteja ao acesso do maior número de pessoas possível<sup>31</sup>.

Para reger a disposição constitucional, foi editada a Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana e com relação à metrópole, apresentou as seguintes referências:

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

[...]

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

O Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015, estabeleceu diretrizes para o planejamento, gestão e execução de funções públicas de interesse comum e normas gerais sobre o desenvolvimento urbano integrado.

Da inteligência da lei que instituiu o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, o planejamento desponta como estruturante da política urbana e indutor do crescimento igualitário dos entes integrantes da figura regional. O Primeiro responsável por trazer as regras para o plano diretor<sup>32</sup> e o segundo é o responsável pela concretização o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PNDI).

Assim, para implementar a política urbana o epicentro de ação é o planejamento e nas legislações ordinárias citadas temos dois núcleos: (i) plano diretor – Estatuto da Cidade - e (ii) o plano de desenvolvimento integrado – estatuto da Metrópole -. Ambos devem dialogar e estabelecer uma relação de complementariedade.

O artigo 9º, do Estatuto da Metrópole, determina que o plano de desenvolvimento integrado deverá ser elaborado no ambiente da estrutura de governança interfederativa, aprovado na instância colegiada deliberativa e instituído por meio de lei estadual. Rememoramos que na edição da referida legislação havia prazo para realização do PDUI e respectiva sanção pelo seu descumprimento e ambas circunstâncias (prazo e sanção) foram suprimidas do texto da lei.<sup>33</sup>

A instituição de figuras regionais não tem condão de criar entes federados e muito menos atribui exclusividade de gestão ao Estado. Estados e município, em conjunto, são responsáveis pela condução das mesmas, conforme voto do Ministro Mauricio Corre no julgamento da ADI 1842:

A previsão constitucional permite, na realidade, a configuração de uma espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira, situada na convergência entre as atribuições do Estado e as de seus respectivos Municípios. Autoriza, desse modo, forma de administração pública flexível e moderna, que garante eficiência e eficácia no gerenciamento das funções e dos ser-

30 Artigo 182 da Constituição Federal.

31 PIRES, LILIAN REGINA GABRIEL MOREIRA. Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p.120.

32 Obrigatório para cidades com mais de 20 habitantes.

33 A Lei Federal 13.683/2018 revogou o artigo 21 da Lei 13.089/2015, que determinava prazo de 3 anos para as providências de aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e respectiva sanção estabelecida como improbidade administrativa.

viços públicos, tanto urbanos quanto regionais, por meio das entidades federadas integradas, sob a coordenação do Estado-membro, em face dos interesses comuns envolvidos[...]Nessas situações, o interesse público muitas vezes prepondera, exigindo uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o Estado, ao qual estão vinculados os Municípios. Com relação, por exemplo, à política de uso do solo, é evidente que a forma como um dos Municípios o utiliza afeta necessariamente o outro, não só no que se refere a aspectos geológicos e ecológicos, mas também na qualidade do ar e da água, entre outros. Tal se dá igualmente no que concerne aos demais temas disciplinados no dispositivo em referência. 27. Dizem a razão e o bom senso que toda a definição acerca do assunto seja disciplinada pelo Estado em conjunto com os Municípios e não mais por estes isoladamente.

A governança em matéria metropolitana é responsável por promover a integração de políticas públicas entre os entes federados envolvidos, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais presentes em grandes aglomerados urbanos.

Portanto, há um condomínio legislativo e a obrigação de Estados e Municípios estabelecerem conjuntamente condições para a gestão intergovernamental das funções públicas de interesse comum. O Estado-membro tem a competência de criar a região metropolitana e função articuladora, para, em conjunto com os municípios, execute a gestão dos interesses metropolitanos.

A Decisão do STF na ADIN 1842-RJ no que diz respeito à governança, foi clara ao estabelecer que Estado e municípios estão obrigados a exercê-la de forma colegiada, por meio da autarquia interfederativa, com equilíbrio e proporcionalidade, sem a imposição de paridade.<sup>34</sup>

A participação coletiva dos entes federados integrantes da unidade regional é a premissa para organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Não obstante a determinação constitucional a gestão compartilhada ainda sofre forte resistência<sup>35</sup> principalmente daqueles que defendem o municipalismo exacerbado e não aceitam que o município não é ente isolado na comunidade nacional e há alguns pontos que contribuem para essa realidade e, conseqüente, a adesão e respeito à legislação vigente fica comprometida.

Do ponto de vista operacional o desafio é alinhar as demandas e necessidades locais com a composição da demanda e pauta comum, ou seja, o desafio é construir de forma clara as necessidades comuns, afastando a disputa de poder. Do ponto de vista financeiro, a assimetria financeira e fiscal entre os municípios é um problema com impacto no compartilhamento de financiamento e gera o desconforto dos municípios participantes<sup>36</sup>. Do ponto de vista participativo e do controle

34 Na mesma linha dos votos proferidos pelos ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, o ministro Ricardo Lewandowski entendeu que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previsto no artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal "está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que os integram, sem que se exijam uma participação paritária relativamente a qualquer um deles". Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>>. Acesso em: 02 out. 2016.

35 "[...] os espaços metropolitanos são territórios que concentram graves problemas sociais, que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos. Esta precariedade é potencializada, em certa medida, pela extensão do tecido urbano, pela multiplicidade de demandas públicas e pela inadequada delimitação territorial administrativa. Isto é, não há coincidência entre o território funcional metropolitano, que é estendido a diversos municípios, e o território institucional, que se refere às delimitações administrativas. Vale ressaltar este caráter intrínseco ao fenômeno metropolitano: a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política e sua governança institucional oficial. O território institucional implica questões de autonomia, recursos financeiros e competência de gerenciamento de serviços urbanos, compreendidos lato sensu como transporte, habitação, saneamento e outros. As fragilidades de articulação entre o território funcional e o institucional dificultam a distribuição, promoção e eficiência da oferta e da demanda de serviços urbanos adequados nos espaços metropolitanos. Experiências de governança metropolitana internacional: os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha". IPEA. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2916/1/TD\\_1895.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2916/1/TD_1895.pdf)>. Acesso em: abril 2020.

36 Em outro oportunidade já afirmei: a aposta no municipalismo imobilizou a escala metropolitana e o desafio é o atendimento do interesse comum sem ofensa à autonomia. Não posso olvidar que há pontos sensíveis na proposta trazida pelo Estatuto da Metrópole, pontos que precedem a lei em questão, tais como garantir o êxito da unidade metropolitana, inclusive no que diz respeito ao financiamento/contribuição. Em outras palavras, como garantir que o município colabore com recursos para que a sinergia se concretize. Pires, Lilian Regina Gabriel Moreira. Região metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p.126.

social, há desafios a serem superados tais como: a compreensão da importância dessa participação, a indução e estímulo para que ela se concretize de modo coerente, e, torná-la efetiva.

A atuação da sociedade civil tem espaço significativo no Estatuto da Metrópole, vez que a ela caberá participar “nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum”. Sob o aspecto de regra estamos diante de obrigação a ser cumprida, o ponto delicado é saber quais os termos que essa participação se dará para (i) não dificultar a atuação no âmbito das figuras regionais (ii) não surgir instâncias fictícias de participação e/ ou (iii) simplesmente criar figuras homologatórias de decisões.

Não obstante as dificuldades enfrentadas o instrumental governança metropolitana está inserido no âmbito de uma estrutura de boa gestão e será efetivada por uma autarquia territorial. O Estatuto da Metrópole define sua estrutura básica:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

**I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;**

**II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;**

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. *(Grifei).*

A estruturada deverá contar com uma instância colegiada executiva e deliberativa. Com relação a estrutura apontamos:

A instância executiva – Conselho ou Assembleia Executiva – tem poder de decisão superior. Ou seja, se o Conselho Deliberativo atuar de modo adequado e aderente às necessidades do grupo, suas decisões serão aprovadas; caso contrário, rejeitadas. A instância executiva será composta de representantes do Estado e de todos os municípios integrantes da região – para impedir a disfunção e empoderamento dos municípios, o voto do Estado terá peso maior de modo a garantir o equilíbrio nas decisões. Em havendo empate na instância executiva, o assunto deverá ser solucionado em audiência pública, cujo prazo de instalação deverá estar previamente fixado na lei instituidora.

Não há dúvida que a democracia participativa pressupõe a participação popular e desafia o Poder Público a garantir esse direito. Incontestemente, também, que a audiência pública é meio pelo qual se manifesta a participação popular nos processos de tomada de decisão Estatal e resolução coletiva de problemas comuns, na instância do Poder Executivo

Por fim, a governança tem início com a implementação da Plano de Desenvolvimento Integrado garantido por um ambiente institucional e jurídico com espaço para identificação, discussão e tratamento dos serviços comuns, bem como garantia da segurança jurídica para todos os atores com potencial relacionamento nesse ambiente estrutural.

*§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.*

## 2.5 Critérios técnicos

É fundamental a presença de estudos técnicos que subsidiem a classificação de municípios e a caracterização das unidades regionais, o Estatuto da Metrópole estabeleceu a competência dos referidos estudos ao IBGE.

Especificamente no que diz respeito aos critérios técnicos trazemos o registro de Marian Mencio:

O fato das leis atrelarem a criação de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e micror-regiões aos critérios técnicos, não significa que estamos diante da discricionariedade técnica. Apesar de parte da doutrina entender tratar-se de atuação discricionária, baseada em apreciação técnica, adotamos o posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A apreciação técnica não caracteriza margem de escolha do administrador, mas o exercício de competência vinculada, pois restringe a manifestação de vontade do legislador aos parâmetros técnicos da lei, comprovados em estudos e pareceres.<sup>37</sup>

Assim, cabe ao Estado se valer dos parâmetros do IBGE para aquilo que se define como metropolitano, bem como executar uma análise criteriosa dos municípios que pretende inserir no grupo de arranjos regionais.

Conjuntamente a isso é necessária a atenção e garantia da participação popular. Lembrando que a audiência pública é o meio de se materializar a participação popular nos processos de tomada de decisão Estatal. Sobre o tema Lúcia Valle Figueiredo averba:

Utilizando-nos da teoria da linguagem, podemos afirmar que a audiência pública é um evento, que, depois, feita a competente ata documentando-a, passa a ser relevante como fato administrativo, pois jurisdicionado, e absolutamente necessário para compor procedimento, a proceder – nesses casos assinalados – o ato administrativo do edital.

[...]

É defesa de interesse público da coletividade. A audiência pública, que nos propomos tratar, é autêntico direito difuso. Não se trata de direito individual, porém de direito público subjetivo de defesa da comunidade, somente reflexamente poderá ser direito individual.<sup>38</sup>

Portanto, a feliz ideia de estudos técnicos trazido pelo Estatuto da Metrópole tem como finalidade balizar e sistematizar a formação de figuras regionais fortalecendo o desenvolvimento igualitário, bem como afastar a criação desnecessária e impedir a proliferação injustificada das mesmas.

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

*Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no caput deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.*

37 MENCIO, MARIAN. *O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas*. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015, p. 233.

38 FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo*, Salvador, n. 11, 2007, p. 02 e 07.



### 3. INSTITUIÇÃO DE REGIÃO METROPOLITANA EM MUNICÍPIOS PERTENCENTES A MAIS DE UM ESTADO

O fato metropolitano pode alcançar municípios localizados em Estado diferentes. Isso tanto é verdade que o Estatuto da Metrópole reconhece essa possibilidade, tornando possível a criação de região metropolitana, aglomeração urbana e microrregiões<sup>39</sup> em municípios que pertençam a mais de um Estado.

Frente as determinações da Constituição Federal, a criação das figuras regionais só pode advir da aprovação de lei complementar e considerando a auto-organização dos entes federados correto que em cada Estado exista aprovação da respectiva lei.

Nos arranjos regionais a competência para sua criação é do Estado, mas a decisão por sua instituição será motivada pela identificação de pautas comuns e da constatação da situação de proximidade territorial aliada a seus reflexos, diante disso a instituição das respectivas figuras regionais em municípios pertencentes a Estados diferentes coloca em relevo o envolvimento dos diversos atores: sociedade civil, mercado, academia e poder público.

O desafio aqui é estabelecer a participação efetivada de toda a sociedade civil de cada municipalidade, para que, a partir de critérios técnicos claramente definidos, todos possam compreender que integram uma realidade metropolitana e que as ações relativas aos serviços comuns necessitam de organização e seja organizada de modo a contribuir com o desenvolvimento saudável e que resulte em qualidade de vida para todos.

Assim, todas as observações já efetuadas relativas a lei complementar, serviços comuns e etc se aplicam a situação de municípios vizinhos localizados em Estados diferentes. Rememorando que as audiências públicas terão escalas local e interestadual, propiciando efetivamente a participação de todos e a compreensão do que cada plano diretor das cidades envolvidas estabelece e da necessidade de existir sinergia entre eles e o plano de desenvolvimento regional, que será elaborado nos termos do artigo 9º do Estatuto da Metrópole em ambiente de governação interfederativa.

Não temos nenhuma estrutura como essa ainda institucionalizada e sabemos das dificuldades da implementação dentro do mesmo Estado, o que nos leva a acreditar que as figuras regionais em municípios de Estados diferentes enfrentarão resistência, em razão das dificuldades operacionais, pela assimetria financeira e fiscal de seus integrantes e por questões de cunho político.

Não obstante a realidade de negação com relação aos benefícios de gestão dos serviços comuns, a inserção dessa possibilidade na lei é sem dúvida bem-vinda e espera-se que os obstáculos e rejeição sejam superados e que a ação conjunta seja compreendida como meio efetivo de desenvolvimento igualitário.

Por fim, cabe lembrar que temos as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs e o Estatuto da Metrópole impõe vedação para criação das mesmas quando possuírem características urbanas.

#### 3.1 *Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE*

As Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDEs foram criadas para articulação das ações da União em determinado complexo social e geoeconômico. É competência da União a elaboração dos planos nacionais e regionais do ordenamento do território e de desenvolvimento econômico e social, com fundamento no artigo 43, § 1º da Constituição Federal a União é competente para criar, mediante legislação específica, as regiões administrativas que abarcam diferentes unidades da federação as denominadas Regiões de Desenvolvimento Integrado (RIDEs).

39 Remetemos o leitor a nosso registro sobre a obrigação de criação e microrregião também por meio de lei complementar.



As RIDEs englobam municípios situados em Estados diferentes, atualmente temos três instituídas: Petrolina/Juazeiro, Teresina e distrito Federal<sup>40</sup>. O Estatuto da Metrópole estabelece que fica vedada a criação de RIDEs com características urbanas, bem como que unidades urbanas que envolvam municípios pertencentes a mais de um estado da federação deverão obedecer o artigo 4º da referida lei.

Por outro lado, determina que para aquelas RIDEs, criadas com base no artigo 43 da Constituição Federal, aplica-se no que couber as disposições do Estatuto da Metrópole. Infelizmente não fica claro quais regras se aplicam às RIDEs existentes, há dúvida que remanesce é a obrigatoriedade o Plano de Desenvolvimento Integrado- PDUI? E se poderão ser inseridos outros municípios?

Com relação às unidades regionais constituídas antes do Estatuto havia apenas dois artigos que tratavam do assunto, o artigo 5º, § 2º - ressalvadas as regiões metropolitanas já constituídas, as demais deverão atender a configuração de metrópole – e o artigo 21, inciso I, letra B que possuía caráter sancionatório punindo com improbidade administrativa a omissão na elaboração do PDUI e que infelizmente foi revogado pela Lei Federal nº 13.683, de 2018.

Mais uma das lacunas e que não pode paralisar o planejamento e tornar sem sentido as exigências de governança, portanto o PDUI deve ser implementado em todas as entidades regionais já instituídas. Na oportunidade, trazemos lição de Eros Roberto Grau:

A implantação de um sistema de planejamento integrado nas regiões metropolitanas exige o estabelecimento de mecanismos institucionais adequáveis a esse sistema e à estrutura da organização jurídica nacional. O modo de atuação das entidades públicas envolvidas no processo deverá sofrer ajustamento, no sentido de possibilitar o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis, o que a sua coordenação, como condição necessária, embora não suficiente assegurará. Ademais, a integração do planejamento dos diversos órgãos e entidades do mesmo Governo não será suficiente: impõe-se que mecanismos de integração também existam entre as diversas esferas de governo com atuação nas regiões metropolitanas. Em realidade, o planejamento verdadeiramente integrado pressupõe formulação de políticas de desenvolvimento, fixação de diretrizes e avaliação de resultados em perfeita coordenação, tanto em linha vertical quanto em linha horizontal. Na medida em que esse ideal de coordenação e integração não possa ser espontaneamente logrado, torna-se necessária a sua imposição, a fim de que se tornem compulsórias, com relação a todas aquelas unidades administrativas, as opções definidas pelo sistema de planejamento metropolitano, ou, ao menos, reste assegurado que as suas atividades sejam procedidas em coerência com os programas metropolitanos.<sup>41</sup>

Além do que, se as RIDEs possuírem características equivalentes às das regiões metropolitanas na data da entrada em vigora da lei, as exigências do Estatuto serão aplicadas a ela no que couber, portanto, o plano - PDUI- e outros instrumentos e princípios da governança serão aplicados.

Com relação à inclusão de outros municípios nas RIDEs já existentes, há a necessidade de observância das regras do Estatuto da Metrópole. Portanto, não será admitido que lei federal promova a inserção, na medida em que o Estatuto da Metrópole exige Lei Complementar Estadual para tanto<sup>42</sup>.

40 IBGE. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15123-ibge-atualiza-a-listagem-dos-municipios-que-integram-os-recortes-territoriais-brasileiros-3>. Acesso abril de 2020

41 Grau, Eros Roberto, *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.

42 Embora seja esse nosso entendimento a Câmara dos Deputados analisa o Projeto de Lei Complementar (PLP) 108/15, do deputado Rubens Pereira Júnior (PCdoB-MA). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/480001-projeto-amplia-regiao-integrada-de-desenvolvimento-da-grande-teresina>. Acesso abril 2020.

*Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:*

*I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;*

*II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;*

*III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e*

*IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.*

*§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.*

*§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.*

#### **4. CONTEÚDO MÍNIMO DA LEI**

Fato incontroverso é que o adensamento populacional aliado ao crescimento desordenado dos centros urbanos resulta em malha urbana fortemente conurbada com fronteiras entre municípios inexistentes.

Nesses territórios a infraestrutura é problemática na maioria dos municípios vizinhos, os equipamentos urbanos são em sua maioria inadequados ou inexistentes para garantir as necessidades, há ausência de recursos financeiros. Todos esses fatos mingam o atendimento eficiente das demandas dos serviços público, proliferam o fenômeno das cidades–dormitórios e o resultado é uma sucessão de ausências e supressão de qualidade vida.

O desenvolvimento regional ancorado no modelo do federalismo de cooperação, com políticas regionais destinadas a motivar a construção de caminhos conjuntos com a cooperação horizontal entre Estados e municípios, com a participação popular, é um dos caminhos para a busca de uma das alternativas produtivas do desenvolvimento e rompimentos da desigualdade profunda que marca nosso país.

No desenho das competências constitucionais a criação das figuras regionais (cooperação horizontal) admite a criação de entidades coletivas, que possuem caráter administrativo e não político, para a solução de problemas comuns.

O Estado será responsável pela edição da Lei Complementar que cria a Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, cujo ingresso dos municípios é compulsório<sup>43</sup> e será criada autarquia para administrar a entidade com personalidade jurídica própria e participação paritária de seus integrantes.

As figuras regionais serão constituídas com base no que a lei complementar definir, portanto a lei deverá ser criteriosamente elaborada com a participação de todos envolvidos, para a definição dos serviços comuns. Não por outra razão que o conteúdo mínimo da lei complementar que institui a figura regional deverá trazer claramente (i) os critérios técnicos para a escolha dos Municípios que a integram, (ii) os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a

43 Como já afirmamos o a inserção do Município dispensa plebiscito ou concordância desse e isso não afeta a autonomia municipal, nos termos do entendimento assentado pelo Supremo Tribunal Federal. ADIN 2.809 – RS, Adin 796-3 do Espírito Santo e Adin 1841-9 do Rio de Janeiro.

instituição da unidade territorial urbana, (iii) e a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (iv) os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

No que tange à inserção dos municípios, os critérios inicialmente adotados para a caracterização das figuras regionais serão aqueles utilizados pelo IBGE para a definição de metrópole, aliados a estudos específicos para cada situação concreta e diante de cada realidade local.

O interesse comum, ou seja, sua especificação é ponto central, na medida em que será a partir dela que será fixado o plexo de interesses que serão comuns ao bloco e de onde partirá a construção das decisões para a gestão associada dos serviços que podem e devem ser tratados no ambiente do coletivo.

Estabelecer em conjunto os serviços comuns é meio de desenhar o desenvolvimento nacional por meio da política regional, com a identificação pontual das necessidades de cada localidade<sup>44</sup>, permitindo um olhar clínico e cirúrgico para corrigir os hiatos sociais e a possibilidade concreta de prestação de serviço eficiente. A gestão compartilhada possibilita o desenvolvimento regional igualitário e a oferta de serviços ao alcance de todos com menor desequilíbrio entre a população afetada.

De outro lado, a governança<sup>45</sup> é um instrumento para se alcançar um fim e sua linha mestra está na descentralização e abertura à participação efetiva dos municípios, dos atores econômicos e da sociedade civil, garantindo a possibilidade real de prestação de serviços comuns de forma igualitária, para que as deseconomias<sup>46</sup> urbanas sejam atenuadas.

44 Sueli Terezinha Ramos Schiffer e Csaba Deak afirmam que as cidades são a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também de sua economia. In: *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 12.

45 Com relação a temática me posicionei nos seguintes termos: A gestão associada interfederativa deve partir do entendimento conjunto da necessidade de uma identidade metropolitana. Ou seja, que aquele grupo de municípios, independente de desejos pessoais ou políticos, integra uma localidade com grandes dimensões econômicas, com potencial de crescimento, que possuem problemas comuns e questões sociais que precisam urgentemente de solução adequada para a população. Que dessa união solidária os resultados serão sempre positivos. A sociedade civil de cada município e do Estado-membro deve conhecer os problemas relativos aos serviços comuns, propiciando o intercâmbio de informação sobre as demandas necessárias de solução. Essa interação gerará um ciclo virtuoso, no qual a troca de experiências exitosas ou o compartilhamento de problemas poderá gerar soluções.

12. A gestão metropolitana ou a governança deverá ser estruturada com uma instância executiva (Conselho ou Assembleia Executiva) e uma deliberativa (Conselho Deliberativo). A instância executiva tem poder de decisão superior, ou seja, se o Conselho Deliberativo atuar de modo adequado e aderente às necessidades do grupo, suas decisões serão aprovadas; caso contrário, rejeitadas. A instância executiva, o Conselho ou Assembleia Executiva, será composta por representantes do Estado e de todos os municípios integrantes da região. Para impedir a disfunção e possibilitar o empoderamento dos municípios, o voto do Estado terá peso de modo a garantir o equilíbrio nas decisões. Em havendo empate na instância Executiva, o assunto deverá ser solucionado em audiência pública, cujo prazo de instalação deverá estar previamente fixado na lei instituidora.

13. A execução poderá ser efetivada por (i) autarquia em regime especial – agência; (ii) por um dos municípios ou conjunto deles; (iii) por um setorial do Estado Federado. O caso concreto definirá a execução e o meio que ela ocorrerá, ou seja, execução direta ou delegação ao particular. In *Região Metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada*, Belo Horizonte, Editora Fórum-2018, p.174.

46 Deseconomias urbanas são, naturalmente, o oposto das vantagens econômicas da aglomeração de atividades de produção e consumo no espaço: a aglomeração passa a ser desvantajosa. Isso pode ocorrer por competição, dificuldades de compartilhar mercados de trabalhadores ou consumidores, e sobretudo pelas dificuldades impostas pelos volumes de ações econômicas fragilmente suportadas por estruturas espaciais. É o caso com as redes viárias de baixa distributividade das cidades brasileiras e nas regiões metropolitanas. Entre as características do estado da infraestrutura das cidades brasileiras, destacam-se a lentidão na execução das obras de saneamento: os processos de construção são pouco eficientes, impactando negativamente a vida econômica de cidadãos e empresas; o alto custo das obras, que esgota recursos potencialmente úteis para outras execuções; e finalmente obras pensadas frequentemente pontualmente e não de modo estratégico e em conjunto. Recente estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (15) aponta custos da ordem de R\$ 33 bilhões ao ano (cerca de 10% do Produto Interno Bruto [PIB] da cidade). O estudo localiza esses valores, entre custos possíveis, em dois problemas: os “custos de oportunidade” (o tempo perdido por pessoas em congestionamentos, calculado a partir do valor médio da hora de trabalho do cidadão) e os “custos pecuniários” (aumento do consumo de combustíveis, elevação do custo do transporte de cargas, e custos dos impactos negativos da emissão de poluentes sobre a sociedade, como sobre a saúde). Devido ao grande aumento de veículos em circulação (30,08% entre 2003 e 2008) e da consequente queda de velocidade no trânsito e de mobilidade urbana, ambos se encontram em progressão, apresentando em 2008 cerca de R\$ 27 bilhões que teriam sido deixados de produzir por perdas em horas trabalhadas, e R\$ 6,5 bilhões dos custos das deseconomias resultantes do aumento do consumo de combustível, do custo do transporte de cargas e dos impactos da emissão de poluentes. A estimativa da FGV/IPEA mostra a gravidade do problema, mas não revela completamente sua extensão. O cálculo dos prejuízos do tempo do trabalhador gasto no trânsito pode ser de uma forma ou outra compensada por este, que eliminará horas do seu lazer, convívio familiar e descanso visando não comprometer as horas de trabalho – ainda que essa substituição não seja completa e também implique em perda de produtivi-

O desenho claro e transparente da participação popular e respectivo controle social é imperioso para garantir legitimidade e efetividade ao processo. E essa participação possui diversas escalas, ou seja, a sociedade civil organizada com participação efetiva nos Conselhos (Deliberativo e Executivo), a utilização de audiências públicas em todas as etapas do processo, isto é, desde a discussão da constituição das regiões até a pontos importantes e controversos da gestão.

A Lei Complementar instituidora das unidades regionais deve atender ao conteúdo mínimo estabelecido no Estatuto da Metrópole, sob pena de incorrer em ilegalidade, e constituída a unidade regional a partir de estudos técnicos, discussões com todos atores envolvidos, sua implementação e concretização será capaz de consubstanciar alternativa produtiva de desenvolvimento.

A edição do Estatuto da Metrópole renovou as esperanças na compreensão da importância do desenvolvimento regional horizontal.

Seu texto apresenta algumas omissões que poderiam ter equacionado situações e incertezas, infelizmente não o fez, uma das correções poderia ser a determinação da adequação das regiões já instituídas, para a de corrigir a existência daquelas que foram criadas ao longo desses anos sem critério e sem qualquer elemento que justificasse sua existência. O § 2 do artigo 5º protege as figuras regionais já constituídas independente dela efetivamente ter as características de região metropolitana cuja finalidade é a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Alaôr Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito Brasileiro. São Paulo: Editor José Bushatsky, 198.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. Revista de Direito Ambiental, a.6, n.21, jan./mar. 2001.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: almedian 2003.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle. Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade. Revista Eletrônica de Direito Administrativo, Salvador, n. 11, 2007.
- GRAU. Eros R. Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano – saneamento básico – ao Estado.
- LIBÓRIO. Daniela Libório registra: “União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local”, in: Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001).
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MENCIO, Mariana; ZIONE, Silvana. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole. Publicado por ENAPUR, DESENVOLVIMENTO, CRISE E RESISTÊNCIA: QUAIS OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL?. 2017, disponível em: [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sesseoes\\_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sesseoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf)
- MENCIO, Mariana. O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.
- MORAES NETTO, Vinicius. A urbanização no coração da economia: O papel das cidades no crescimento econômico. Arqutextos, São Paulo, ano 11, n. 126.02, Vitruvius, nov. 2010. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/11.126/3655>.
- PEDRETTI, Luiz José Pedretti; CARVALHO, Ana Lúcia Rodrigues de. A Nova Governança Interfederativa: O Supremo Tribunal Federal e o Estatuto da Metrópole- Lei nº 13.089/2015. In: Sugestões para o Desenvolvimento Urbano 2015,

---

dade no trabalho, proveniente de insatisfação e cansaço. Há, contudo, um segundo problema que sofre os impactos do primeiro, mas apresenta prejuízos específicos: os *custos de produção* e as *perdas de produtividade das empresas*. O modo de organização da produção em nossa economia é hoje altamente desintegrado verticalmente, envolvendo a cooperação entre diversas empresas no fornecimento intermediário. A produtividade é certamente suscetível aos atrasos e dessincronias nesses processos. A metodologia para cálculo dos prejuízos dos congestionamentos deve incluir, portanto, o ponto de vista direto da produção: os custos e perdas provenientes tanto de atrasos dos trabalhadores quanto das dificuldades no fornecimento intermediário entre empresas, que tornarão mais lenta a produção – e o completamento do ciclo, com o consumo final. Vide MORAES NETTO, Vinicius. A urbanização no coração da economia: O papel das cidades no crescimento econômico. *Arqutextos*, São Paulo, ano 11, n. 126.02, Vitruvius, nov.2010. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqutextos/11.126/3655>>. Acesso em: 30 set. 2016.

publicado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Disponível em [www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/sugestoes-para-o-desenvolvimento-urbano-2015). Acesso em abril de 2020.

PIRES, Llian R.G. M. Região Metropolitana: governança como instrumento de gestão compartilhada, Belo Horizonte, Editora Fórum-2018.

PIRES, Lilian R.G.M. O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

SCHIFFER, Sueli T.R.; DEAK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

TACITO, Caio. Saneamento básico — região metropolitana — competência estadual. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 213

Sítios eletrônicos:

<https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso abril de 2020.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/13558-asi-ibge-mostra-a-nova-dinamica-da-rede-urbana-brasileira>. Acesso abril 2020.

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades>.

<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/quorum-de-votacao>. Acesso em abril de 2020

[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20RJ/DRB/Divisao%20regional\\_v01.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf).

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2916/1/TD\\_1895.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2916/1/TD_1895.pdf)

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15123-ibge-atualiza-a-listagem-dos-municipios-que-integram-os-recortes-territoriais-brasileiros-3>.

<https://www.camara.leg.br/noticias/480001-projeto-amplia-regiao-integrada-de-desenvolvimento-da-grande-teresina/>.

<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20392>

## Capítulo III

# **DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS**



*Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:*

*I – prevalência do interesse comum sobre o local;*

*II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;*

*III – autonomia dos entes da Federação;*

*IV – observância das peculiaridades regionais e locais;*

*V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;*

*VI – efetividade no uso dos recursos públicos;*

*VII – busca do desenvolvimento sustentável.*



---

## Artigo 6º

DANIELA CAMPOS LIBÓRIO<sup>1</sup>

---

São indicados sete princípios para orientar a governança interfederativa. É possível iniciar a análise pelo inciso III, autonomia dos entes federativos. Não há qualquer novidade nesse texto, que tem a função de reforçar que qualquer formatação que a governança interfederativa venha ter, seguirá o modelo federativo tripartite previsto na Constituição Federal, com respeito às competências lá estabelecidas. Assim, a previsão do artigo 30, VIII, que determina que a ordenação do território é de competência municipal, não deve ser relativizada pela criação de região metropolitana ou de aglomeração urbana. De igual forma, a competência explícita disposta no artigo 182 que dispõe que o Município tem atribuição privativa para definir a política urbana por meio do plano diretor. Mas deve haver cautela na leitura isolada do referido inciso. A existência dos demais princípios elencados trazem um contorno específico e não apartado do modelo federativo metropolitano.

A leitura do inciso I, prevalência do interesse comum sobre o local, traz muita confusão aos gestores. A primeira leitura, superficial, remete a uma ingerência entre competências estadual e local na qual, se houver conflito entre normas ou políticas, a competência estadual teria prevalência. Não é disso que trata tal princípio. Nesse ponto, buscamos a máxima “é necessário, porém não é suficiente” para focar que o interesse local deve sempre ser considerado efetivamente na elaboração e execução da política metropolitana. Entretanto, a realidade urbana extrapola os limites territoriais de um único município e, por isso, mesmo, toda a realidade regional deve ser considerada. Exemplo disso pode ser trazido na definição da instalação de um aterro sanitário metropolitano. Um dado município pode demonstrar que em face de grande área verde de preservação não há local disponível para uma instalação desse tipo. De outro lado, é possível que um outro município, por estar perto de vias de escoamento logístico, tenha características ajustadas para a instalação do aterro. Em geral, dois pontos causam maior divergência: dinheiro e ônus/bônus. Se houver custo, poderá haver dificuldade no acordo entre municípios; se houver a instalação de atividade ou empreendimento que beneficie ou prejudique especialmente o município, também haverá divergência. Diante disso, e em função das competências federativas, a melhor técnica é a de mediação, lapidando conhecimento, impactos, resultados e fazendo ajustes na formatação do plano.

Nesse ponto, destacamos o inciso II, compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado. O compartilhamento de responsabilidade não significa, mas também não exclui a possibilidade, de uma divisão igualitária. Não é dividir a conta pelo número de participantes. Essa lógica deve ser decidida em cada caso. Todos os elementos envolvidos devem ser discutidos, um a um. Custo direto e indireto. Impactos sociais, econômicos e ambientais, pois não atingem igualmente a todos. Há também a diferença de estrutura das instituições públicas entre municípios. Em uma mesma região metropolitana, há municípios mais estruturados, organizados e com melhor orçamento que outros, muitas vezes com passivos sociais e com arrecadação tributária

---

<sup>1</sup> Advogada. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre e doutora em direito urbanístico e ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós doutora em gestão de águas pela Universidad de Sevilla. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

muito baixa. O desenvolvimento integrado dos municípios traz benefícios a todos. É possível que um município arque com parte significativa de um projeto em face dos benefícios que receberá pela ação. Entretanto, caso esse município não tenha condições de custear sua cota parte, é cabível que os demais o façam até que haja condições do município beneficiado consegui-lo.

Assim, o inciso IV, observância das peculiaridades regionais e locais, poderá significar aspectos de toda ordem tais como ambiental, cultural, social, econômico, geográfico, estrutural. Deve haver respeito às características particularizantes de cada município quando de definição dos planos de ação. Afinal, o foco é buscar qualidade de vida na metrópole e não simplesmente gerir serviços e obras.

Uma das maneiras mais eficazes de definir aquilo que deve ser preservado e aquilo que deve ser modificado é por meio da gestão democrática da cidade, ou seja, o inciso V. A gestão democrática, delineada no Estatuto da Cidade, dispõe que a população afetada deve participar do processo de elaboração de planos além de ter condições de acompanhar e fiscalizar sua execução. Os estudos técnicos e diagnósticos servirão para orientar os parâmetros daquilo que é possível ser feito e a definição das ações deve contar com a participação popular, por meio de consultas, debates, audiências públicas, além de acesso em tempo real de informação sobre o andamento e execução dos planos.

A efetividade no uso dos recursos públicos, prevista como princípio no inciso VI, complementa a lógica de compartilhamento de responsabilidades e de gestão democrática. Os gestores públicos devem ter informação razoável e suficiente para informar a população sobre as possibilidades que existem, de forma que as decisões tomadas possam seguir a busca pelo bem estar da coletividade com a maximização dos recursos existentes. Como exemplo, citamos a criação de uma área de lazer. Caso essa área tenha atividades na qual a população não se identifica, essa área não conseguirá atingir seu propósito. Consultar a população trará a direção que o plano deve ter. Sem dúvida existem exemplos muito mais tormentosos que esse mas o que se pretende é demonstrar, de maneira singela, que os gestores públicos sempre têm a ganhar quando estabelecem uma relação próxima com a população.

Por fim, a busca pelo desenvolvimento sustentável, previsto no inciso VII é traduzida pela equação equilibrada dos demais princípios: participação democrática, efetividade dos recursos e respeito às peculiaridades.



*Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:*

*I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;*

*II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;*

*III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;*

*IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;*

*V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;*

*VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.*

*Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.*

*Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

## Artigos 7º e 7º-A

DANIELA CAMPOS LIBÓRIO<sup>1</sup>

---

Este artigo traz as diretrizes aplicáveis à governança interfederativa e é fundamental que sua leitura seja feita após a do artigo 2º do Estatuto da Cidade que, por si só, já tem o impacto necessário para a boa gestão urbana.

Essencialmente, a palavra-chave para a gestão é compartilhamento, compartilhamento sempre: de estrutura administrativa, de informações, de custos, de planejamento, de tomada de decisão. O norte buscado é romper o isolamento estrutural dos municípios e que se busque a troca e a soma para potencializar e viabilizar resultados. Nesse sentido, o Estado-membro cumpre um papel fundamental: de gestor do coletivo de municípios, ofertando banco de dados e sistemas de informação, gerindo e organizando tudo que ocorra na região metropolitana ou aglomeração urbana.

Entendemos possível, e até desejável, que haja uma estrutura administrativa própria para gestão administrativa, financeira e operacional, podendo ser criado um consórcio público exclusivamente para essa função. As disposições que definem o consórcio público são perfeitamente compatíveis com o modelo disposto nessa lei. A cautela que se deve ter reserva-se à participação democrática, que sempre deve ser incluída na tomada das decisões estratégicas.

As decisões que gerem custos ou receitas deverão ser compatibilizadas dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa, conforme dispõe o inciso VI.

O inciso IV traz a diretriz de maior dificuldade de enfrentamento: o rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa. As dúvidas se avolumam quando o rateio está na pauta. O importante, inicialmente, é frisar que deve haver um pacto no modelo escolhido, ou seja, não há um modelo único e desde que todos estejam de acordo, existem inúmeras possibilidades de fazer esse ajuste. Aliás, pode haver mais de uma equação a ser aplicada, a depender do critério escolhido. O número de beneficiários por município, a população total, a renda per capita, o IDH, o orçamento, o tamanho do território, as receitas acessórias (como pagamentos de serviços ambientais), o ônus advindo da execução do plano, são itens a serem considerados na discussão do compartilhamento de custos e receitas. Aliado às informações técnicas, os gestores deverão fazer escolhas políticas, com aval da população, de forma a buscar a maior efetividade dos recursos disponíveis.

### COMENTÁRIOS AO ARTIGO 8º

O artigo 8º define a estrutura básica da gestão da governança interfederativa em quatro partes.

No inciso I, a composição refere-se aos representantes dos Poderes Executivos. Não há obrigatoriedade que sejam os Chefes dos Poderes Executivos. Entretanto, a efetividade da gestão em muito

---

<sup>1</sup> Advogada. Professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre e doutora em direito urbanístico e ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós doutora em gestão de águas pela Universidad de Sevilla. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

dependerá do engajamento das autoridades envolvidas. A definição da representação deve sopesar o quão efetiva pretende ser a região metropolitana ou aglomeração urbana. É possível que sejam criadas duas estruturas: uma exclusivamente com os chefes dos Poderes Executivos e outra com os seus representantes. Importante assinalar que nessas estruturas, quando deliberativas ou compostas com as autoridades públicas, deverá haver apenas um representante de cada unidade federativa.

O inciso II prevê uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. A definição das entidades que comporão essa instância deverá levar em conta as características e os costumes da região para que sua composição possa bem representar os interesses da população. Tanto as finalidades como o alcance de atuação das entidades escolhidas deverão ser ponderados na listagem da representação. De toda forma, as diretrizes apontam tanto para a fase do planejamento como para a tomada de decisões. Também é possível que, para subsidiar esse colegiado deliberativo seja criado um conselho consultivo popular na modelagem que melhor convier à região. Pode ser um fórum de debates ou também um órgão a ser convocado periodicamente ou pontualmente para algumas questões. Os temas que deverão ser deliberados por essa instância não exclui a necessidade de participação popular prevista nos princípios. Em se tratando de gestão democrática, não há limites para a participação popular.

Com relação a organização pública com funções técnico-consultivas prevista no inciso III, demonstra-se a necessidade de respaldo técnico e especializado na matéria metropolitana. Órgão acessório à estrutura decisória, traz informações e pontua questões que a instância decisória deve levar em conta para a melhor decisão. Pode ser composto por servidores públicos ou profissionais externos à administração pública. A previsão de remuneração dos serviços deve levar em conta os princípios da boa administração pública, mas não está vedada.

Por fim, o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas referido no inciso IV apenas reforça todo o alinhamento descrito nos dispositivos anteriores. Na medida em que deve haver vários órgãos criados para administrar e gerir a região metropolitana, com compartilhamento de custos e responsabilidades, é de fundamental importância uma instância própria que organize e preste contas de todas as ações tomadas e previstas, realizadas ou não. A transparência das contas é elemento chave para a confiabilidade e para a efetividade do desenvolvimento regional pretendido. A boa gestão pública não teme a transparência, pelo contrário, a prefere por trazer proteção ao gestor por meio de divulgação dos atos.



*Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:*

*I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;*

*II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;*

*III – organização pública com funções técnico-consultivas; e*

*IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.*



---

# Artigos 8º

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>

---

## 1. GOVERNANÇA FEDERATIVA: FALHAS DO ART. 8º

Grande parte das normas do Estatuto da Metrópole buscam exigir condições para que as aglomerações urbanas (AUs) e regiões metropolitanas (RMs) tornem-se unidades regionais efetivas, capazes de executar políticas públicas e ações alinhadas às funções públicas de interesse comum que as leis lhes atribuíram. O Estatuto, nessa perspectiva, vai além dos processos de criação e aborda igualmente aspectos organizacionais e operacionais das unidades regionais. A enumeração legal dos instrumentos urbanísticos regionais e a obrigatoriedade do plano de desenvolvimento integrado cumprem essa função de garantir o funcionamento efetivo, juridicamente regrado e minimamente previsível das unidades regionais. A seu turno, as regras de governança interfederativa despontam como uma “rede de segurança” organizacional, um conjunto mínimo de órgãos e sistemas necessários para sustentar tanto os processos de tomada de decisões, quanto de planejamento, fiscalização e execução das ações regionais.

Apesar de não ser novo, o termo “governança” ainda é bastante estranho ao direito positivo. As leis de processo administrativo ou de organização administrativa não o definem. No entanto, o art. 2º, incisos IV e IX do Estatuto da Metrópole trataram do assunto. Não se pretende aqui reproduzir o quanto se debateu sobre esses incisos. Para isso, remeto o leitor aos comentários específicos ao art. 2º. Por ora, basta apenas lembrar que, na definição mais ampla do art. 2º, inciso IX (que indevidamente se sobrepõe à definição contida no inciso IV), a governança se expressa como “*compartilhamento de responsabilidade e ações* entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um *sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão*”.

Essa definição inicial se assenta na premissa de que um adequado grau de governança somente será atingido quando tanto a prática de ações, quanto a responsabilidade por elas forem compartilhadas entre os entes que formam a unidade regional. Além disso, a governança presume a existência de um aparato organizacional composto por sistemas que integrem e articulem tanto os processos de construção de planos gerais ou setoriais no âmbito interfederativo, quanto a gestão operacional (das ações de concretização do plano e dos projetos nele contidos) e a gestão financeira (dos recursos patrimoniais envolvidos).

Atrelado a essa definição inaugural, o art. 8º reitera o papel dos sistemas integrados, principalmente no monitoramento e prestação de contas das ações regionais, além de oferecer uma base organizacional que se assenta em um tripé: (i) instância deliberativa, (ii) instância executiva e (iii) instância consultiva. Contudo, a descrição apresentada no art. 8º é repleta de imperfeições terminológicas. A redação tem um escasso conteúdo jurídico. Seus termos não encontram corres-

---

<sup>1</sup> Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

pondência precisa na teoria da organização administrativa estatal, nem na legislação que a rege, como a Constituição, o Código Civil e o Decreto-Lei n. 200/1967.

Apesar dessas imperfeições e das dificuldades interpretativas que elas ocasionam, nas próximas linhas, pretende-se evidenciar a função de cada um dos três pilares organizacionais e, ao final, trazer alguns exemplos de RMs existentes no Brasil com o objetivo de ilustrar como elas se aproximam ou se distanciam do modelo legal. Antes disso, cumpre relembrar que referidos pilares conformam a governança interfederativa que, por sua vez, constitui um elemento obrigatório para que as unidades regionais atinjam a situação de “gestão plena”. Desse modo, o descumprimento dos requisitos de governança a impossibilita e, por conseguinte, impede a unidade regional de acessar recursos da União, tal como prevê o art. 14 do Estatuto da Metrópole.

## 2. INSTÂNCIA EXECUTIVA

Na estrutura do Estado, da Administração Pública e igualmente dos agentes de mercado, nota-se um certo padrão organizacional. De um lado, colocam-se instâncias formadoras de vontades institucionais, dotadas de poder decisório amplo e compostas de maneira bastante plural. De outro, apresentam-se os órgãos executivos com a missão específica de executar, colocar em prática, dar vida aos objetivos, metas e projetos que a entidade ou órgão deve perseguir. Por desempenhar com primazia funções de direção administrativa e coordenação operacional, esses órgãos são geralmente bastante enxutos, formados por um presidente, diretor ou superintendente e seu respectivo vice. Essa estrutura enxuta é tida como a mais adequada para os órgãos executivos, dado que sua função principal não é captar interesses e formar as vontades da instituição, mas representá-la e, sobretudo, executar as determinações gerais do órgão deliberativo, ajustando-as à realidade administrativa.

De maneira muito pertinente, o legislador exigiu que todas as unidades regionais tenham uma “instância executiva”. É preciso que um determinado conjunto de agentes públicos represente certa RM ou AU e zele para que suas funções sejam desempenhadas de forma contínua, lícita, moral, impessoal, transparente, eficiente e eficaz. Apesar da lacuna normativa do Estatuto da Metrópole, essa instância deverá se posicionar hierarquicamente abaixo do órgão colegiado com função deliberativa. Somente assim se garantirá que a atuação executória seja realizada de maneira harmônica com as políticas públicas e decisões maiores de todos os entes que formam a unidade regional e também da população afetada.

Para que logre agir de maneira célere, técnica e responsável, entendo que as leis de criação das unidades regionais devem prever instâncias executivas compactas sob responsabilidade de dois agentes escolhidos conjuntamente e que atuem de maneira harmônica. Um deles será o titular do órgão executivo e outro, seu vice, competindo-lhe substituir o titular em caso de vacância temporária ou definitiva, bem como em seus impedimentos. O vice também poderá executar, a depender da opção da lei, tarefas executivas próprias no intuito de contribuir com as funções de execução e direção da unidade.

Essas observações têm caráter de sugestões de cunho meramente teórico, já que nem o art. 8º, nem outros dispositivos do Estatuto chegam a esse grau de detalhamento. Na verdade, a única exigência constante do art. 8º é a de que a instância executiva seja “composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”. Esse trecho final do inciso I do art. 8º contém um erro claro. Os órgãos executivos não se confundem com as instâncias deliberativas que, por sua função eminentemente política e planejadora, devem se abrir a membros de todos os entes políticos envolvidos na unidade regional e também às respectivas populações. Nesse cenário, é essencial a participação dos representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos. Diferentemente, na instância executiva a estrutura deve ser enxuta, razão pela

qual não faz qualquer sentido afirmar que todos os representantes devem fazer parte da direção ou da presidência da unidade regional.

A única interpretação possível e lógica do art. 8º, inciso I do Estatuto é a de que a instância executiva “será dirigida” por representantes dos entes políticos locais. Em outras palavras, o dispositivo impõe que o dirigente e seu vice sejam escolhidos por algum critério racional e objetivo dentre os representantes do Poder Executivo dos entes políticos que compõem a unidade regional. Para tanto, por exemplo, é possível utilizar sistemas de mandatos rotativos envolvendo, além de autoridades estaduais, os prefeitos dos Municípios participantes, garantindo-se que todos tenham participação nas atividades diretivas em algum momento.

Não há, porém, como se conceber um sistema de órgão executivo em que todos os representantes dos entes federativos participantes estejam simultaneamente no comando das funções executivas. O art. 8º, inciso I necessita ser interpretado com cautela para evitar cenários como esse que, se concretizados, decerto impossibilitarão o exercício das relevantes tarefas e serviços de interesse comum sob responsabilidade da unidade regional.

### 3. INSTÂNCIA DELIBERATIVA

Em contraste com a instância executiva, concentrada em funções de representação externa, vocacionada para atividades de direção e de gestão operacional, estruturada de modo reduzido como um órgão preferencialmente monocrático, a instância deliberativa da unidade regional, prevista no art. 8º, inciso II do Estatuto da Metrópole, tem acentuadas funções políticas e deliberativas. Cabe a ela tomar as decisões, normativas ou concretas, essenciais para que a unidade regional persiga suas missões gerais. Nisso se inclui seu dever de decidir os critérios de participação popular, principalmente para realização de audiências públicas no processo de planejamento (art. 12, § 4º), bem como de apreciar o plano de desenvolvimento urbano integrado e suas revisões como condição de validade do processo de elaboração e como etapa precedente imprescindível à sua apreciação pela Assembleia Legislativa do Estado (art. 10, § 4º).

Em virtude de sua função política, é preciso que a instância deliberativa funcione como assembleia. Ela deverá ter estrutura colegiada para que a vontade da unidade se forme pela união da maioria das vontades dos membros representantes de todos os entes federativos envolvidos. Isso implica que todos os membros dessa instância deverão dispor de direito de voz e direito de voto e, embora o Estatuto da Metrópole se omita sobre essa questão, afigura-se imprescindível que se garanta ao menos um voto por ente político representado.

Nada impede, porém, que a lei de criação confira poder de voto distinto para cada ente, por exemplo, valendo-se de um critério demográfico (mais votos para os Municípios mais populosos) ou um critério econômico (mais votos para os que contribuem com mais recursos). Também é possível que a lei de criação e outros atos regimentais definam sistemas de aprovação, utilizando-se técnicas de maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou de consenso, bem como eventuais poderes de veto para certos assuntos mais polêmicos. Tudo isso deve ser pensado em cada caso, já que, como dito, o Estatuto da Metrópole nada diz a respeito.

A participação dos representantes de todos os entes componentes da unidade regional é imprescindível na instância deliberativa, dado seu caráter de assembleia e sua função predominantemente política. Exatamente por isso, falhou o legislador ao redigir o art. 8º, inciso I e nele exigir que os representantes do Poder Executivo de todos os entes federativos participem do órgão executivo. Na verdade, o correto é que se garanta essa representação ampla de todos no órgão *deliberativo* tratado no inciso II ora em comento.

Igualmente essencial é que o órgão de deliberação contenha representantes do povo, sobretudo dos usuários das funções públicas de interesse comum. O art. 8º, inciso II é explícito ao

exigir a “representação da sociedade civil”. Esse mandamento se alinha ao art. 7º, inciso V, que traz a diretriz da obrigatoriedade de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada decisão e com o art. 10, § 4º e o art. 12, § 1º, que garantem a participação da sociedade na elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, inclusive na realização de audiências públicas e debates em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

Para além desses mandamentos, o Estatuto não estabelece outros detalhes. Isso significa que a lei de criação e atos regimentais aprovados pela instância colegiada deverão definir, por exemplo: (i) quais entidades estarão representadas; (ii) quantos votos terão; (iii) como o direito de voz poderá ser utilizado pela sociedade civil para além das entidades representantes; (iv) como a gestão democrática se inserirá nas tarefas administrativas da unidade regional, relacionando-se com as funções também do órgão executivo.

Com a edição da Lei de Defesa dos Usuários em 2016 (Lei federal n. 13.460), posteriormente ao Estatuto da Metrópole, tornou-se igualmente imprescindível que o órgão colegiado normatize no âmbito regional os instrumentos de controle social, principalmente o exercício do direito fundamental de manifestação e outros direitos básicos dos cidadãos em relação às funções públicas de interesse comum, bem como o funcionamento de conselhos de usuários e de ouvidorias, órgãos imprescindíveis para que a sociedade contribua com a gestão regional de maneira adequada, segura, transparente e efetiva.

#### 4. INSTÂNCIA CONSULTIVA

Nos termos do art. 8º, inciso III, a governança interfederativa nas unidades regionais depende igualmente de uma “organização” com funções técnico-consultivas. O termo organização não tem significado jurídico próprio, pois não configura uma espécie de pessoa jurídica de direito público interno ou de direito privado nos termos do Código Civil. Por sua abertura semântica, a feição da referida “organização” poderá ser dada de modo discricionário pela lei de criação da RM ou da AU. É possível que a “organização” seja interpretada como órgão da Administração Direta dos entes federativos participantes ou como uma verdadeira pessoa jurídica de direito público interno (uma autarquia ou um consórcio, por exemplo) ou de direito privado (uma empresa pública, por exemplo) que assumam tais funções.

Além de conferir discricionariedade aos entes políticos da federação para eleger a forma e a natureza jurídica da referida “organização”, respeitando-se naturalmente os parâmetros legais e constitucionais, o Estatuto também abre espaço para que cada unidade defina, de acordo com suas peculiaridades, quais serão as funções técnico-executivas por ela desempenhadas. Na prática, espera-se que caiba a ela preparar estudos, elaborar laudos, pareceres, fazer levantamentos e praticar outros atos técnicos e opinativos necessários para subsidiar tanto o processo de tomada de decisão da instância deliberativa, quanto a execução de ações materiais pela instância executiva.

Em virtude dessas funções, espera-se que a direção ou chefia da “organização” técnico-consultiva seja confiada a especialistas nas áreas das funções públicas de interesse comum sob incumbência da unidade regional. Também será adequado garantir a esses dirigentes certo grau de “blindagem” contra as pressões exercidas pelos governos envolvidos, por usuários e agentes econômicos. Essa blindagem pode ser obtida mediante previsão, na lei de criação: (i) de mandato fixo com limitação do poder de exoneração dos dirigentes; (ii) de desvinculação partidária e governamental do dirigente; (iii) de regras processuais que impeçam interferência governamental sobre o processo técnico-decisório; (iv) de regras de impedimento e suspeição; e (v) de transparência e controle social eficientes.

## 5. OS SISTEMAS INTEGRADOS

O art. 8º não se resumiu a cuidar de aspectos organizacionais, relativos às instâncias executiva, deliberativa e consultiva das unidades regionais. O inciso IV vai além ao reforçar a necessidade de construção de mecanismos técnicos de integração e articulação das ações realizadas no âmbito da unidade regional. Esses mecanismos devem consistir basicamente num sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Por meio de sistemas tecnológicos de informação e comunicação, os órgãos gestores da unidade regional devem primeiramente coletar e organizar todas as informações sobre os recursos destinados a cada uma das funções públicas de interesse comum. Além disso, devem arquivar e organizar as informações e dados que demonstrem como esses recursos foram aplicados, permitindo assim uma prestação de contas sólida e idônea não apenas aos entes federativos participantes, mas aos órgãos de controle e à sociedade.

A exigência de um sistema capaz de gerenciar informações principalmente financeiras sobre alocação de recursos e prestação de contas foi complementada em 2018 pela inclusão do inciso IX no art. 2º do Estatuto da Metrópole pela Lei n. 13.683. Sem prejuízo das críticas que foram apresentadas anteriormente quanto à má-redação e inserção desse novo inciso, fato é que ele incrementou os requisitos de governança interfederativa ao prever a necessidade de que os sistemas introduzidos em cada unidade regional deverão ser capazes de articular e integrar o planejamento, os projetos, a operação e a gestão, além dos aspectos financeiros já mencionados.

O art. 8º, inciso IV, agora reforçado pelo art. 2º, inciso IX, exige sistemas abrangentes, dotados de capacidade para agregar informações de todos os entes federativos para cada função de interesse comum e, com isso, viabilizar a coordenação das ações e das políticas, monitorando-as constantemente. Ainda que eleve custos para o funcionamento das unidades regionais, essas determinações perseguem a finalidade maior de tornar realidade a gestão integrada, desestimulando as unidades "ocas", marcadas pela união simbólica, formalizada, porém esvaziadas.

Não bastasse isso, Melchior e Campos destacam que a integração acarreta inúmeros outros benefícios, como o de permitir a alocação racional de recursos, o de incrementar a eficiência na prestação de serviço, excluindo duplicidades, o de aumentar o poder de negociação dos entes públicos envolvidos e o de reduzir desigualdades entre os pontos do espaço regional.<sup>2</sup>

## 6. ALGUNS EXEMPLOS DE ORGANIZAÇÃO DAS RMS BRASILEIRAS

Com a finalidade de evidenciar o funcionamento e a estrutura de governança interfederativa, apresentam-se a seguir alguns exemplos organizacionais de RMs criadas antes e após a edição do Estatuto da Metrópole. Esses exemplos revelam que a realidade de muitas unidades regionais se afasta do exigido pelo art. 8º do Estatuto, apesar de se notarem avanços nos últimos anos.

A *Região Metropolitana de São Paulo*, criada em 1973 e hoje regida pela Lei Complementar paulista n. 1.139/2011 prevê em sua estrutura, além de câmaras temáticas e de um fundo próprio:

- O *Conselho de Desenvolvimento* com a competência para deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundos de Desenvolvimento e para exercer outras atribuições legais. Essa instância é composta pelo Prefeito de cada Município integrante da RM, ou por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais regionais. As atribuições desse conselho se estendem às funções públicas de interesse comum que abarcam as áreas de: I - planejamento

<sup>2</sup> MELCHIORS, Lucía Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, 2016, p. 184-185.

- e uso do solo; II - transporte e sistema viário regionais; III - habitação; IV - saneamento básico; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; VII - atendimento social; VIII – esportes e lazer; e
- O *Conselho Consultivo*, formado por representantes da sociedade civil, do Poder Legislativo Estadual, do Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo, do Poder Executivo Municipal e do Poder Executivo Estadual. Suas competências envolvem as tarefas de elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual, do Poder Executivo Municipal, do Poder Legislativo Estadual e do Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; de propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais e de opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da respectiva sub-região.

Também anterior ao Estatuto da Metrópole, a *Aglomeración Urbana de Jundiaí* surgiu com a edição da Lei Complementar paulista n. 1.146/2011, que prevê uma estrutura igualmente composta por:

- *Conselho de Desenvolvimento* com atribuições de: “I - especificar as funções públicas de interesse comum do Estado e dos municípios integrantes da AU-Jundiaí compreendidas nos campos funcionais de que trata o artigo 5º desta lei complementar; II - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos municípios que integram a AU-Jundiaí; III - aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a AU-Jundiaí; IV - examinar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; V - aprovar e encaminhar à apreciação do Poder Executivo Estadual propostas de caráter regional relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual; VI - propor ao Estado e aos municípios integrantes da AU-Jundiaí alterações na legislação tributária necessárias ao desenvolvimento regional; VII - comunicar aos órgãos e entidades federais que atuam na AU-Jundiaí as deliberações acerca de planos relacionados aos serviços que tais órgãos e entidades realizem na região; VIII - deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional; IX - elaborar seu regimento; X - exercer outras competências e atribuições de interesse comum outorgadas por lei”. As funções de interesse comum enquadram-se em áreas de: planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regionais; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico e atendimento social. Este conselho é composto pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da AU-Jundiaí ou por representantes por eles designados, bem como por representantes do Estado designados pelo Governador, mediante indicação dos Titulares das Secretarias de Estado a que se vincularem as funções públicas de interesse comum, de servidores de reconhecida competência nessas áreas; e
- *Conselho Consultivo*, formado por representantes da sociedade civil, do Poder Legislativo Estadual; do Poder Legislativo dos Municípios que integram a AU-Jundiaí; do Poder Executivo Municipal e do Poder Executivo Estadual. Essa instância tem a função de: “I - elaborar propostas representativas da sociedade civil e do Poder Legislativo dos municípios que integram a AU-Jundiaí, a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento; II - propor, ao Conselho de Desenvolvimento, a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais, observado o disposto no artigo 13 desta lei complementar; III - opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da AU-Jundiaí”.

A *Região Metropolitana de Sorocaba* foi instituída pela Lei Complementar paulista n. 1.240/2014, que prevê, além da criação de um fundo para dar suporte financeiro ao planejamento integrado e ações conjuntas, uma estrutura composta por:



- *Conselho de Desenvolvimento* com atribuição de deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, e desempenhar outras atribuições de interesse comum que lhe forem outorgadas por lei (art. 6º). Esse conselho também tem a incumbência de especificar as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, dentre os seguintes campos funcionais: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; VII - atendimento social; VIII – esportes, lazer e cultura; IX - turismo. Em termos de composição, o Conselho é formado pelo Prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana de Sorocaba, ou por pessoa por ele designada, por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum, e por 2 (dois) representantes do Poder Legislativo Estadual, dotados de reconhecida capacidade técnica e administrativa, indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa (art. 7º). Essas características revelam que o Conselho de Desenvolvimento cumpre, em última instância, a função de “instância colegiada deliberativa”; e
- *Conselho Consultivo*, instituído pelo Conselho de Desenvolvimento e composto por representantes: da sociedade civil; do Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana de Sorocaba; do Poder Executivo Municipal; do Poder Executivo Estadual (art. 14). Essa instância tem a função de “I - elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual e do Poder Executivo Municipal dos municípios que integram a Região Metropolitana de Sorocaba, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; II - propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais, observado o disposto no artigo 16 desta lei complementar; III - opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da região” (art. 15).

Após a edição do Estatuto da Metrópole, muitas outras unidades regionais foram criadas ou estão em fase de estruturação. Exemplo disso é a *Região Metropolitana de Ribeirão Preto*, instituída pela Lei Complementar paulista n. 1.290/2016, cuja organização, além de um fundo próprio, abrange:

- *Conselho de Desenvolvimento*, que, além das atribuições estabelecidas na Lei Complementar Paulista n. 760/2014, tem competência para: “I - deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Ribeirão Preto [...]” e desempenhar “II - outras atribuições de interesse comum que lhe forem outorgadas por lei”. Ademais, cabe ao Conselho especificar as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana dentre os seguintes campos funcionais: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; VII - atendimento social; VIII - esportes e lazer; IX - turismo. Essa instância colegiada é formada pelo “Prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, ou por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum”; e
- *Conselho Consultivo*, que tem a atribuição de: “I - Elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual e do Poder Executivo Municipal dos Municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; II - propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais (...); “III - opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da região”. Esse conselho é formado por representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana

de Ribeirão Preto; do Poder Legislativo dos Municípios que integram a Região Metropolitana de Ribeirão Preto; do Poder Executivo Estadual e da sociedade civil.

Em 2016, a Lei Complementar n. 168 criou a *Região Metropolitana de Sobral* e definiu como funções de interesse comum o planejamento de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais; a execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos; a supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana. Essas funções serão exercidas nos campos, por exemplo, da ordenação territorial, da geração de emprego e distribuição de renda, da infraestrutura relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias, do saneamento básico, da habitação, da saúde, da educação e da segurança pública. As ações da unidade regional são distribuídas pela seguinte estrutura organizacional:

- *Conselho de Desenvolvimento e Integração*, competente para aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano – PDDM e todos os demais planos, programas e projetos indispensáveis à execução das funções públicas de interesse comum metropolitano; definir as atividades, empreendimentos e serviços admitidos como funções de interesse comum metropolitano; criar Câmaras Técnicas Setoriais, estabelecendo suas atribuições e competências; bem como elaborar seu regimento interno. O Conselho é composto pelos titulares da Secretaria das Cidades, que o presidirá, Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG, Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA, Secretaria dos Recursos Hídricos - SRH, Secretaria do Desenvolvimento Econômico - SDE, Secretaria do Turismo - SETUR, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS, Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, e pelos prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana.

Em 2018, a Lei Complementar paulista n. 1.323 criou a *Aglomeración Urbana de Franca*, composta de modo semelhante às anteriores por:

- *Conselho de Desenvolvimento* com atribuições para: "I - especificar as funções públicas de interesse comum do Estado e dos Municípios integrantes da Aglomeração Urbana de Franca compreendidas nos campos funcionais de que trata o artigo 11 desta lei complementar; II - aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que integram a Aglomeração Urbana de Franca; III - aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a Aglomeração Urbana de Franca; IV - examinar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; V - aprovar e encaminhar à apreciação do Poder Executivo Estadual propostas de caráter regional relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual; VI - propor ao Estado e aos Municípios integrantes [...] alterações na legislação tributária necessárias ao desenvolvimento regional; VII - comunicar aos órgãos e entidades federais que atuam na Aglomeração [...] as deliberações acerca de planos relacionados aos serviços que tais órgãos e entidades realizem na região; VIII - deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional; IX - elaborar seu regimento; X - exercer outras competências e atribuições de interesse comum outorgadas por lei". As áreas de interesse comum envolvem: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; VII - atendimento social; VIII - esportes e lazer; e IX – turismo. Esse Conselho é formado pelo Prefeito de cada Município integrante da Aglomeração Urbana de Franca, ou por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum; e



- *Conselho Consultivo* com competência para: I - elaborar propostas a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; II - propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais, observado o disposto no artigo 15 desta lei complementar; III - opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da região. Esse órgão é formado pelos prefeitos dos municípios que a integram ou por seus representantes; por 1 (um) representante de cada Poder Legislativo dos Municípios que a integram; por representantes da sociedade civil, que serão escolhidos pelos habitantes desta unidade regional, onde deverão possuir domicílio eleitoral, conforme disciplinado no regimento”.

## REFERÊNCIAS

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, 2016, p. 184-185.

## Capítulo IV

# **DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO**



*Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*I – plano de desenvolvimento urbano integrado;*

*II – planos setoriais interfederativos;*

*III – fundos públicos;*

*IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;*

*V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;*

*VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;*

*VII – convênios de cooperação;*

*VIII – contratos de gestão;*

*IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;*

*X – parcerias público-privadas interfederativas.*

---

# Artigo 9º

MARIA FERNANDA PIRES DE CARVALHO PEREIRA<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

O art. 9º do Estatuto da Metrópole dispõe acerca dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e seu *caput* destaca que além daqueles inseridos nos incisos I a X do Capítulo IV do EM, a seguir tratados, devem ser levados em consideração os constantes do art. 4º do Estatuto da Cidade. E nem poderia ser diferente dada a necessidade de uma visão integralizada e busca conjunta de soluções para problemas que transcendem as fronteiras de um único município. Nesse sentido, integrar Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole é imprescindível. Inclusive assim prevê o § 2º do art. 1º ao dizer que na aplicação das disposições do EM, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade.

De plano, afirma-se que o referido artigo representa um grande desafio vez que os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado dependem da cooperação entre os municípios, o que nunca foi tarefa fácil, seja pela autonomia de cada um dos entes federados, seja pela comum ausência de harmonia de pensamento entre eles, seja por constantes problemas de ordem política. E é fato que se os conflitos transcendem os consensos, a ideia de governabilidade cooperativa resta prejudicada.

Além disso, em que pese a Constituição Federal de 1988 ter trazido diversas inovações na ordem jurídico-urbanística no Brasil (arts.182 e 183 da Carta da República), regulamentadas posteriormente pela aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), é fato incontestado que grande parte delas carece de implementação por ausência de normas ordinárias produzidas pelos entes competentes que as regulamentem adequadamente, bem assim pela inexistência de políticas públicas adequadas.

Assim, se no âmbito de um mesmo ente federado a dificuldade de implementação é enorme, imaginem a efetivação de instrumentos ousados como os previstos no artigo 9º da Lei 13.089/2015 via da articulação entre todos os municípios que compõem uma região metropolitana?

Redobrado cuidado há de se ter, pois, já que o país possui uma legislação plena de direitos representativos de avanços sociais e democráticos em contraposição a falta de eficácia e efetividade delas. O risco de que isso aconteça também com o Estatuto da Metrópole é real.

Portanto, para a efetivação das ferramentas de desenvolvimento urbano integrado mister haja fortalecimento da cooperação, único caminho possível para a adequada gestão compartilhada e para a regulamentação das diretrizes de governança interfederativa.

Passemos à análise de cada um dos instrumentos.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA). Sócia da Carvalho Pereira, Fortini Advogados.

## 1.1 Dos instrumentos previstos no art. 9º

### *Inciso I – plano de desenvolvimento urbano integrado*

O art. 2º, inciso VI, do EM, sancionado em 2015 e modificado pela Medida Provisória nº 818/2018<sup>2</sup>, define plano de desenvolvimento urbano integrado como o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana e determina que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras desenvolvam seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs).

Segundo a Lei 13.089/2015<sup>3</sup>, os PDUIs são obrigatórios, devem ser aprovados via lei estadual (art.2º, inciso III, letra c), não excluem a necessidade de formulação do plano diretor pelos municípios que a tanto estão obrigados, devem ser elaborados no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovados pela instância colegiada deliberativa antes de enviado à assembleia legislativa respectiva. Devem ser revistos a cada dez anos, tal e qual os planos diretores e devem contemplar todo o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana, abrangendo áreas urbanas e rurais.

O PDUI, como instrumento legal de planejamento, estabelece diretrizes, projetos e ações para orientar o desenvolvimento urbano e regional, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população metropolitana. Também fixa as bases de atuação conjunta entre estados e municípios, contribuindo para o ordenamento territorial das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, via da exigência do macrozoneamento da unidade territorial urbana.

Além dos conteúdos mínimos definidos na lei, após sua aprovação, os municípios que integram essas unidades territoriais deverão compatibilizar seus Planos Diretores Municipais às novas regras.

Surge dessa obrigação de compatibilização uma dúvida: a lei municipal que instituiu o plano diretor não pode contrapor o plano de desenvolvimento urbano integrado. Ora, considerando ser a lei que institui o PDUI estadual, não há sobreposição em relação a norma municipal? Sobre o tema, questiona Alexandre Levin<sup>4</sup> “não estamos diante de uma evidente contrariedade a autonomia municipal? Lei Estadual sobre organização urbanística pode se sobrepor à legislação municipal? Há relação de hierarquia entre o plano integrado e o plano diretor municipal? O Município não é mais o protagonista da função urbanística?”

Tome-se como exemplo um município que integra uma RM e que já tenha seu plano diretor. Várias de suas premissas podem não prevalecer face a articulação dos demais municípios que integram a RM, vindo a lei estadual a afrontar diversos artigos do Plano Diretor daquela localidade. Imagine-se ainda que essas diferenças sejam afeitas a temas que envolvam e impactem diretamente o dia a dia da RM. Como solucionar? O ente municipal está simplesmente obrigado a alterar seu plano diretor, em que pese a força que o instrumento possui no âmbito constitucional para compatibilizá-lo ao PDUI?

Salvo melhor juízo, considerando ser o PDUI norma geral, deve ele contemplar diretrizes para as funções públicas de interesse comum não devendo minudenciar hipóteses que competem ao

2 A Medida Provisória em destaque dilatou o prazo para que os Estados elaborem seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), originariamente estabelecidos em três anos para 05 anos e para a data de 31 de dezembro de 2021: “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992: I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e b) a elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas”.

3 Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil03/\\_ato2015-2018/lei/13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil03/_ato2015-2018/lei/13089.htm). Acessada em 01/05/2020.

4 Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019. Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas.

precípua interesse local, sob pena de afrontar o direito à organização urbanística local. Segundo Alexandre Levin<sup>5</sup>,

Mas o plano da região metropolitana ou da aglomeração urbana não pode descer a detalhes sobre a ocupação do território de cada Município, nem criar regras que dizem respeito, apenas e tão somente, à organização urbanística local, sem qualquer relação com a prestação das funções para as quais foram criadas as unidades territoriais. Caso contrário, restaria configurada uma limitação injustificável à função urbanística municipal, prevista expressamente, como visto, na Constituição da República (arts. 30, inc. VIII, e 182, caput). O plano metropolitano não pode, por exemplo, impor regras de zoneamento que não digam respeito a serviços metropolitanos ou definir áreas para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros); trata-se de matérias reservadas à lei que institui o plano diretor municipal, nos termos do que prescreve a Lei nº 10.257/2001 (art. 42).

Daí porque se afirma inexistir incompatibilidade entre o PDUI (visa alcançar o interesse metropolitano) e o plano diretor (visa alcançar o interesse local) já que tratam e traçam interesses diversos. Na prática, contudo, a compatibilização entre eles implicará dificuldades várias que deverão ser superadas para a devida e adequada consecução do pretendido desenvolvimento urbano integrado. Daí porque a visão cooperada entre os entes federados é fundamental, assim como uma governança interfederativa atuante e responsável.

Não se excluem também outras dificuldades, a exemplo da RM e da aglomeração urbana não ser um ente federativo autônomo, dependendo a adequada elaboração do PDUI da pujança da acima citada governança interfederativa.

Calha citar a ADI 5857 por meio da qual o Estado do Pará questionava dispositivos do EM, entre eles o que estabelece a necessidade de elaboração do PDUI para as RM e aglomerações urbanas por edição de lei estadual. A alegação do autor era a existência de ingerência na autonomia político-administrativa de estados e municípios. Por unanimidade, o Plenário do STF julgou a referida ação improcedente e constitucional a exigência de plano de desenvolvimento urbano integrado<sup>6</sup>.

Outras questões devem ser contempladas no plano, tal como o macrozoneamento da unidade territorial urbana. Possibilita-se, assim, a organização das diversas áreas de interesse comum à região, a partir da pactuação de diretrizes orientadoras para ocupação do território.

Outrossim, por enfrentar questões metropolitanas que vão além dos limites municipais, exigem uma abordagem interfederativa. São exemplos: aproveitamento dos recursos hídricos, considerando as possibilidades de integração dos sistemas produtores e as projeções de demanda; disponibilidade de energia elétrica e de recursos de telecomunicações; entraves de infraestrutura de atendimento à população e de apoio à atividade econômica.

Em relação ao saneamento e ao meio ambiente, temas como esgotamento sanitário, macrodrenagem, destinação dos resíduos sólidos e legislações ambientais merecem destaque porque atingem mais de um município e dependem de atuação integrada para melhor resultado.

Aspectos socioeconômicos envolvendo tendências de crescimento populacional nos municípios, movimentos migratórios para cidades vizinhas, perfil de renda da população, emprego, participação dos setores na economia da metrópole, comércio exterior e mudanças na cadeia produtiva são fundamentais para a leitura do território mais próxima da realidade.

5 Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019. Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. p. 87-88

6 Ação Direta de Inconstitucionalidade 5857, Origem: Pará, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, decisão do julgamento publicada em 12/11/2019.

Para isso, é fundamental a articulação entre os entes federados e a participação da sociedade civil e da população. Concretizar o direito à cidades democráticas, conforme previsto no Estatuto da Cidade é imprescindível para a legitimidade das ações que integrarão o PDUI.

Questões relativas à estrutura urbana serão consideradas estratégicas na formulação do PDUI, como a expansão da mancha urbana, as alterações do uso do solo, instrumentos normativos que promovam a regulação do território, os instrumentos técnicos e de comunicação que embasarão sua implementação – além da articulação e da gestão interfederativa.

No que se refere à habitação, fazem parte da pauta desafios como assentamentos precários, áreas de risco, análise de planos habitacionais em zonas de interesse social.

Os problemas de mobilidade requerem políticas públicas articuladas entre os municípios integrantes de RMs e AUs. Para isso, é necessário cruzar os dados de demanda e oferta de transporte público, os polos de atração de viagens entre as cidades, analisar a complexidade e possibilidades de expansão do sistema viário metropolitano e do sistema de cargas e logística.

Em recente pesquisa acerca dos PDUIs, considerando três anos de vigência da aludida lei, Luigi Bonizzato e Isabelle Esteves Moulin<sup>7</sup> relatam que até o mês de março de 2018, apenas o Estado do Espírito Santo e a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) haviam aprovado e instituído Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Na mesma pesquisa procedida pelos citados autores, Regiões Metropolitanas como as de Macapá (AP), Manaus (AM), Belém (PA), Santarém (PA) e Sorocaba (SP), haviam iniciado os trabalhos, ao passo que nas Regiões Metropolitanas de Cariri (CE), Fortaleza (CE), Sobral (CE), Recife (PE), Aracaju (SE), Campinas (SP), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Cascavel (PR), Londrina (PR), Maringá (PR), Curitiba (PR) e Florianópolis (SC), observou-se um estágio já além do inicial, com variações de acordo com cada região metropolitana. Salientem-se, ainda, as regiões metropolitanas nas quais se percebeu um momento mais avançado em comparação com o anterior e mais próximo a etapas conclusivas, fato observado nas Regiões de Salvador (BA), Goiânia (GO), Vale do Rio Cuiabá (MT), Rio de Janeiro (RJ), Baixada Santista (SP), Vale do Aço (MG) e Porto Alegre (RS). E, por fim, em conformidade com o já acima exposto, no último estágio, naquele momento, apenas a Região Metropolitana da Grande Vitória (ES), na qual o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) já se encontrava pronto, acabado e em vigor.<sup>8</sup>

Mais recentemente, em 24/04/2019, o Conselho da RMSP aprovou o PDUI depois de três anos de tramitação<sup>9</sup>.

Em conclusão, o maior mérito da ideia do PDUI é propor políticas públicas que considerem os interesses e necessidades metropolitanas, é evitar as políticas públicas contraditórias nas RM's e aglomerações urbanas, é possibilitar reivindicações conjuntas mais qualificadas junto aos governos Estadual e Federal, articular e implementar iniciativas de interesses comuns dos entes federados integrantes da RM, vislumbra-las como políticas de estado e não de governo e criar uma cultura de planejamento para orientação de ações e investimentos, dentre outras, sempre no intuito de gerar maiores benefícios à população residente nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas.

7 Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 2538-2568 2538 PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): Primeiros Aspectos, Comparações, Críticas, Conclusões, Relações e Experiências após 03 (três) anos de sua criação legal.

8 Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 2538-2568 2538 PDUI (plano de desenvolvimento urbano integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal.

9 Disponível em [www.pdui.sp.gov.br/rmsp](http://www.pdui.sp.gov.br/rmsp). Acessado em 18/04/2020.



*Inciso II – planos setoriais interfederativos*

O §1º do art. 10 do EM prevê que, respeitadas as disposições do PDUI, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas a região metropolitana ou à aglomeração urbana.

Diferentemente do PDUI, os planos setoriais interfederativos são facultativos, não prevendo a lei qualquer consequência para sua não elaboração.

*Mas o que são planos setoriais interfederativos? São atos administrativos contendo projetos e ações a serem implementadas pelas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, considerando os princípios, diretrizes e objetivos previstos no PDUI.*

*Se não são obrigatórios, são com certeza desejáveis e, se bem elaborados, precedidos de estudos aprofundados, promovem um campo propício para aplicação articulada dos instrumentos definidos no PDUI nas mais diversas áreas.*

Podem ser objetos dos Planos Setoriais, sempre dependendo do que restar estabelecido no PDUI: soluções urbanas, viárias, de transporte e trânsito, infraestrutura, ambientais, implantação de projetos públicos e privados, dentre outros, sempre tendo em mente que tudo aquilo que precisa ser planejado e impacta a vida das regiões metropolitanas e dos moradores dela, poderá ser setorializado e planejado via plano setorial interfederativo.

*Inciso III – fundos públicos*

Na Lei Federal nº 4.320/64<sup>10</sup>, vigente e recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal como sendo aquela referida no mencionado art. 165, § 9º da Constituição da República, encontra-se o conceito de fundo especial ou de natureza financeira: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

Os Fundos especiais, disciplinados nos arts. 71 a 74 da referida Lei nº. 4.320/64, instrumento que estatui normas de direito financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos públicos, podem ser entendidos como uma forma de gestão autônoma, cujos recursos devem ser aplicados em uma ou mais finalidades específicas, definidas em lei própria.

No contexto do EM, pois, os fundos públicos deverão ser criados por lei para a consecução dos objetivos previstos no Estatuto e delineados no PDUI.

Com efeito, para a adequada promoção da governança interfederativa, que inclui a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, a existência de receitas é imprescindível. O próprio art. 7º, inciso III, prevê que a governança interfederativa deva estabelecer um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Por óbvio que não há como implementar todas as diretrizes constantes do EM sem receitas pertinentes e compatíveis. Nesse sentido, a previsão de fundos públicos é muito importante, em que pese a inoperância da experiência havida com os fundos criados pelas leis instituidoras das RMs no Brasil. Ou eles não usavam os recursos existentes competentemente, ou careciam esses fundos do necessário aporte.

Nesse contexto, o financiamento das RMs e aglomerações urbanas são, indubitavelmente, um dos grandes desafios do EM, já que Estados e Municípios passam por uma crise e as fontes de

<sup>10</sup> Disponível em [www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/leis/L4320.htm). Acessado em 18/04/2020.

financiamento ficam mais difíceis de serem acessadas. E é fato que o veto da União aos arts. 17 e 18 do Estatuto da Metrópole dificultou a autonomia financeira dos órgãos metropolitanos, já que proibido o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Com isso, infelizmente, o financiamento das ações e projetos metropolitanos permanece sem solução, visto que uma fonte estável de recursos fiscais e mesmo o financiamento com recursos onerosos ainda são lacunas legais e políticas, como bem salientado por Luciana Royer<sup>11</sup>:

ao vetar um fundo metropolitano e autorizar a execução de parcerias público-privadas e operações urbanas interfederativas, o estatuto parece abrir um flanco perigoso para um aprofundamento das desigualdades metropolitanas. A questão de um *funding* estável para as regiões metropolitanas e de seu financiamento com recursos onerosos permanece sem solução e desafia a efetividade do estatuto. Implantar um federalismo cooperativo democrático é uma das razões de ser do Estado brasileiro após a Constituição de 1988. O Estatuto da Metrópole, portanto, pode ser recebido como mais um capítulo na disputa por políticas regionais que diminuam as desigualdades e promovam a efetivação de direitos individuais e coletivos na federação e não como solução para essas questões.

Preocupação coerente, diante do receio de que ações não prioritárias para os prefeitos, às voltas com a insuficiência de recursos próprios para os desafios locais, e para governadores, e que precisem contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, recaiam somente nas parcerias público-privadas e nas operações urbanas consorciadas interfederativas, com os riscos de captura de recursos públicos escassos.

Sugere-se, assim, a criação de um fundo de desenvolvimento metropolitano<sup>12</sup> (a exemplo do que fizeram a RMSP e a RM da Grande Vitória), onde estado e municípios aportem recursos de forma equitativa, para viabilizar o financiamento de estudos, projetos e obras de interesse metropolitano.

A definição de fontes de receita deve priorizar o fluxo contínuo de recursos, garantindo independência financeira.

Sem regras bem delineadas de aporte, gastos e prestação de contas os fundos públicos tendem a ser um insucesso.

*Inciso IV – operações urbanas consorciadas interfederativas*

As operações urbanas consorciadas interfederativas, surgem no contexto do Estatuto da Metrópole como um possível ator a contribuir no financiamento das ações a serem efetivadas no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em um modelo já experimentado pelos municípios, em que a participação da iniciativa privada opera em parceria com o poder público.

Sabe-se que o montante de investimentos em projetos prioritários nas RMs e aglomerações urbanas são vultosos e não são passíveis de serem suportados somente pelo poder público, razão pela qual a parceria com o setor privado é bem-vinda. Aliás essa uma tendência já verificada no país desde o início do século XXI e que se demonstra definitiva.

As denominadas OUCs, são uma estratégia de viabilização de projetos urbanos, em que os recursos para a realização das obras são obtidos por meio da cobrança prévia de contrapartidas dos proprietários de imóveis e/ou empreendedores privados. Compõem-se da definição de novos parâmetros de regulação do uso e ocupação do solo e de um programa de obras públicas.

11 ROYER, Luciana O. O Estatuto da Metrópole e seu Financiamento. Disponível em [www.labcidade.fau.usp.br](http://www.labcidade.fau.usp.br). Acessado em 20/04/2020.

12 Disponível em [lpea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana](http://lpea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana) e [www.planometropolitano.es.gov.br](http://www.planometropolitano.es.gov.br). Acessados em 28/04/2020.

No Estatuto da Cidade, encontra-se definida no art. 32, como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Sucintamente, a utilização das operações urbanas consorciadas deve ser delimitada por lei municipal específica, baseada no plano diretor. Da lei constará o plano de operação urbana consorciada que conterà, no mínimo: definição da área a ser atingida; programa básico de ocupação da área; programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; finalidade da operação; estatuto prévio de impacto de vizinhança; contrapartida a ser exigida de proprietários, usuários permanentes e investidores privados, a ser aplicada exclusivamente na própria operação urbana consorciada, em função da utilização de: (a) modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações nas normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente; e (b) regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representantes da sociedade civil.

O Município poderá, desde que haja previsão legal específica, emitir Certificados de Potencial Adicional de Construção (Cepacs), livremente negociáveis e conversíveis em direito de construir na área objeto de operação.

Vê-se que não é qualquer intervenção urbana que pode ser juridicamente qualificada como operação urbana consorciada, mas apenas aquelas que se destinem à realização de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

É um tipo especial de intervenção urbanística, de iniciativa pública ou privada, mas preferencialmente regida por critérios de interesse público, voltada para a transformação estrutural do ambiente urbano existente e que envolve simultânea ou alternativamente:

- I – a combinação de capital de investimento público e privado;
- II – o redesenho da estrutura fundiária;
- III – a apropriação e manejo (transação) dos direitos de uso e edificabilidade do solo e das obrigações privadas de urbanização e
- IV – a apropriação e manejo das externalidades positivas e negativas da intervenção.

As operações envolvem simultaneamente: o redesenho do setor (tanto no seu espaço público, quanto no privado), combinação dos investimentos privados e públicos para sua execução e alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, assim, de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma determinada área da cidade, realizado entre o proprietário, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes.

Quando se pensa nas OUCs interfederativas, se pensa no referido instrumento aplicável ao âmbito da RM ou da aglomeração urbana. O grande receio quanto a eventual captura é justamente que só sejam albergadas as pautas que despertem interesse ao investidor privado. Há, desse modo, risco de que o “negócio” alimente o capital imobiliário, mas permaneça reproduzindo e agravando problemas sociais<sup>13</sup>.

O risco de captura deve ser mitigado pela atuação pujante e adequada da governança interfederativa, que contará com instância executiva e colegiada deliberativa. Ou seja, não é o instrumento em si o gerador dos problemas, mas a ausência de competente aplicação e controle.

13 Sobre o tema, veja-se: Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Disponível em [www.vitruvius.com.br](http://www.vitruvius.com.br). Acessado em 25/04/2020.

Repita-se que a questão não está no instrumento em si, mas na forma como as OUCs, em alguns casos, vêm sendo efetivadas. Há de se concordar com as observações de João Sette Whitaker, que, assim dispôs<sup>14</sup>:

Operações urbanas podem ser boas ou ruins, sob uma ótica progressista, dependendo da maneira como forem incluídas e detalhadas nos Planos Diretores. A tese defendida aqui é que não está na tecnicidade do instrumento a fonte do seu uso fortemente regressivo, contrário ao interesse social. Ele não tem a propriedade, por si só, de ser nocivo ou benéfico na construção da cidade democrática e incluyente. A questão está em sua formulação e implementação no nível municipal. Dependendo delas, dificilmente sua aplicação deixará de ser antissocial. Tem portanto algo a ver com a técnica, mas é antes de mais nada uma questão política, uma vez que seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da sociedade civil para garantir que seja regulamentado de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social na sua aplicação.

Portanto, o grande desafio é usar o instrumento a nível metropolitano, com a participação dos entes federados que integrem dada RM ou aglomeração urbana, nos termos em que for delineado no PDUI, sempre visando a busca da consecução das funções públicas de interesse comum.

O que não se pode é usar do instrumento para simples demandas do setor imobiliário ao invés do alcance do interesse metropolitano ou da aglomeração urbana.

*Inciso V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*

O referido inciso prevê a existência de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade. Vale dizer, as RMs e as aglomerações urbanas deverão estabelecer áreas para uso comum dos diversos instrumentos previstos para fins de consecução dos objetivos de desenvolvimento integrado.

Essas zonas serão objeto de tratamento via do macrozoneamento previsto no EM, e, como tal, poderão articular junto aos demais instrumentos, uma vez que essas áreas passam a ser de interesse metropolitano.

Desnecessária a menção aos instrumentos urbanísticos previstos na Lei 10.257/2001 no referido inciso, na medida em que o caput do art. 9º da lei já destaca a aplicação dos instrumentos constantes do art. 4º do Estatuto da Cidade.

Isso posto, vários dos instrumentos ali delineados, a exemplo do zoneamento ambiental, projetos setoriais, instituição de unidades de conservação, concessão de uso, OUCs, legitimação de posse, regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, dentre outros, poderão ser aplicados compartilhadamente nas tais zonas especialmente definidas e delimitadas para esse fim.

Tais zonas deverão ser previstas no PDUI, considerando todos os critérios delineados no EM para essas escolhas. Nelas, poderão ser estabelecidos parâmetros urbanísticos distintos de parcelamento, uso e ocupação do solo, considerando-se a criação de centralidade em rede, o controle da expansão urbana e o equilíbrio e a distribuição de densidades e de atividades no território.

Redobrada preocupação há de se ter com a consecução dessa previsão legislativa, vez que a efetividade nem sempre está atrelada a positividade do instrumento. Sabe-se que a questão metro-

14 Whitaker, João Sette. Cidades para que(m)? Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. Disponível em <https://cidadesperaquem.org/textos-academicos/2002/7/1>. Acessado em 24/04/2020.

politana nunca foi vista com grande prioridade pelos governos, e não é a imposição via do Estatuto da Metrópole sem a devida e necessária internalização dos preceitos e premissas que doravante valerão, que garantirá seu sucesso.

*Inciso VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*

O consórcio público, nos termos do art. 241 da CF resulta do vínculo voluntário entre os entes federados, visando a promoção associada de serviços públicos, assim como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Pois bem, a Lei 11.107/2005<sup>15</sup> dispõe sobre normas gerais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. O Decreto 6.017/2007 que a regulamentou assim qualifica o consórcio público:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei 11.107 de 2005 para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

Vê-se, assim, que é da gênese do instrumento sua utilização em prol das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, visto que voltado a consecução de objetivos de interesse comum. Segundo Élida Seguin e Luciane Martins de Araújo,

Ao colocar o EM a prevalência do interesse comum acima do local, a lei deixa claro a imprescindibilidade de se compartilhar as responsabilidades entre os entes federativos envolvidos na gestão metropolitana, sem que estes percam sua autonomia, é claro<sup>16</sup>

Apresentam-se os consórcios públicos como excelente instrumento que serve ao compartilhamento das responsabilidades de estado e municípios integrantes de dada região metropolitana com vistas a consecução de funções públicas de interesse comum, considerados os impactos que transcendem limites municipais e necessitam da implementação de mecanismos de governança.

Em pesquisa publicada pelo repositório do IPEA<sup>17</sup>, registra-se mais de 3100 municípios envolvidos em arranjos consorciais intermunicipais para diversos fins de interesse comum. Interessante registrar que, antes da CF 88, esse número era infinitamente menor.

Com a Lei 11.107/2005 introduziu-se uma nova modalidade de pacto federativo e estabeleceu-se regras mais adequadas para a efetivação do instrumento, ofertando melhores condições para sua implementação e maior segurança jurídica.

O referido instrumento tem servido ao desenvolvimento regional aplicando-se a área da educação, saúde, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte e desenvolvimento urbano.

Percebe-se também que a maior parte dos consórcios públicos intermunicipais se dá na área da saúde e que o instrumento é tanto ou mais utilizado, quanto menor for o município, a demonstrar a cooperação a partir da necessidade fática de ajuda.

<sup>15</sup> Disponível em [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/jAto2004-2006](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/jAto2004-2006). Acessada em 24/04/2020

<sup>16</sup> SEGUIN, Élida; ARAÚJO, Luciane Martins de. *Estatuto da Metrópole*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v.82, p.359-390, 2016. Trimestral.

<sup>17</sup> LINHARES, Paulo de Tarso; MESSENERG, Roberto Pires e FERREIRA, Ana Paula Lima. *Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil no início do Século XXI*. Disponível em: [www.repositorio.ipea.gov.br](http://www.repositorio.ipea.gov.br). Acessado em 22/04/2020.

Assim é que os consórcios públicos têm se apresentado como excelente auxílio aos municípios que, se de um lado, se fortaleceram com a transferência de responsabilidades pós CF, de outro, enfrentam grandes dificuldades em razão de deficiências organizacionais e financeiras.

A despeito disso, dificuldades persistem como a baixa qualificação dos servidores públicos, lacunas no planejamento, entraves burocráticos, poucos recursos, conflitos de agendas, disputas políticas entre os chefes dos executivos locais, dentre outros.

E essas dificuldades vivenciadas no âmbito dos municípios adentram a seara do instrumento intermunicipal, causando riscos reais de fracasso da iniciativa.

Com o EM, há a perspectiva de que a governança interfederativa seja capaz de construir mecanismos de superação desses entraves.

#### *Inciso VII – convênios de cooperação*

É o pacto firmado entre entes da federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos. Para ter validade, há de ser ratificado ou disciplinado por lei editada por cada ente conveniente, conforme expressa previsão do art. 241 CF e art. 15 da Lei Estadual 11.172/2008.

Trata-se de instrumento precário, podendo ser denunciado a qualquer tempo, já que inexistente assunção de compromissos irrevogáveis.

Diferentemente dos consórcios públicos acima tratados, os convênios de cooperação não receberam tratamento detalhado acerca de sua moldura e requisitos, razão pela qual não possuem personalidade jurídica, limitando-se a mero acordo de vontades celebrado entre entes interessados na promoção de objetivos comuns.

Assim permanecerá sendo no bojo do EM. Mais um instrumento a ser utilizado em prol do desenvolvimento urbano integrado, porém para pautas menos complexas e menos robustas.

#### *Inciso VIII – contratos de gestão*

Os contratos de gestão, são acordos celebrados entre o poder público e órgãos e entidades da administração direta e indireta e entidades privadas qualificadas para o alcance de metas antecipadamente estabelecidas.

Embora no § 8º do artigo 37 da Constituição Federal não conste o termo contrato de gestão, este tipo de contrato cabe ao que no referido parágrafo foi previsto, com a particularidade de que além das entidades da Administração Pública Indireta, poderá ele ser também celebrado com órgãos da própria Administração Direta, ou seja, órgãos sem personalidade jurídica.

A primeira dúvida que surge é quanto à natureza jurídica de contrato, vez que inexistem interesses opostos, aproximando-se muito mais da natureza jurídica dos convênios do que de contratos<sup>18</sup>.

Até porque não faz muito sentido um contrato entre órgãos. Nesse caso, a natureza jurídica seria de um termo de compromisso<sup>19</sup>. Sobre o tema, explica o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

juridicamente inexecutável um contrato entre órgãos, pois estes são apenas repartições internas de competências do próprio Estado... Só pode contratar quem seja sujeito de direitos e obrigações,

18 BITTENCOURT, Marcus Vinícius. *Contratos de Gestão*. Disponível em [www.ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/contratos-de-gestao/](http://www.ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/contratos-de-gestao/) Acessado em 21/04/2020.

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo, Atlas, 2014.

vale dizer: pessoa. Portanto, nem o Estado pode contratar com seus órgãos, nem eles entre si, que isto seria um *contrato consigno* mesmo – se se pudesse formular suposição tão desatinada.<sup>20</sup>

Nesse mesmo sentido foi a decisão do STF no bojo da ADI 1923/DF<sup>21</sup>, Relator o Ministro Ayres Britto:

A figura do contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados: a realização de serviços de saúde, educação, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e ciência e tecnologia, razão pela qual se encontram fora do âmbito de incidência do art. 37, XXI, da CF.

É importante instrumento de gestão, quer sob a forma de contratualização da tutela sobre as entidades da administração indireta, quer sob a forma de parceria com a iniciativa privada. No primeiro caso, o contrato fixa programa a ser cumprido pela entidade em troca do reconhecimento de maior autonomia. No segundo caso, o contrato fixa igualmente programa a ser cumprido pela entidade que atua como paraestatal, em colaboração com o Poder Público, recebendo ajuda financeira para esse fim.

O contrato de gestão sempre terá definição de metas de desempenho, ampliação da autonomia e permissão do controle de resultado em função das metas já estabelecidas.

Como o contrato de gestão tem como finalidade dar maior autonomia seja à entidade da Administração Indireta ou ao órgão da Administração Direta, deve a Administração Pública controlar os resultados, verificando se as metas estão sendo cumpridas dentro do prazo estabelecido no contrato.

Surge aí questão que deve ser dirimida pela governança interfederativa prevista no EM. Isso, porque, se essa não se mostrar atuante, se não atuar com compromisso e coerência, o controle dos resultados será impreciso e insuficiente.

E se as metas não são adequadamente controladas e cobradas, não há como vislumbrar no contrato de gestão a esperada eficiência.

O contrato de gestão tem sido largamente utilizado na área da saúde via das OSs, previsto que está também na Lei nº 9.637/98 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais.

Através da lei acima mencionada, o contrato de gestão será um instrumento de vínculo jurídico entre a Administração Pública e a organização social, onde em troca do cumprimento pela entidade de metas fixadas, o Poder Público se obriga em auxiliar, de diversas formas, seja cedendo bens públicos, seja transferindo recursos orçamentários, ou, ainda, cedendo serviços públicos.

Quando celebrado o contrato com organizações sociais, ficam estas com a autonomia restringida, pois mesmo sendo entidades privadas, são obrigadas a sujeitar-se as exigências que constem do contrato de gestão.

Há de se ressaltar que foi questionado o modelo dos contratos de gestão na área da saúde celebrados com OS, tendo o STF o declarado constitucional<sup>22</sup>.

As críticas seriam quanto à privatização de serviços públicos, com custos mais altos dos serviços prestados pelas OS que os prestados no âmbito do SUS. Críticas à parte que não cabem ser tratadas no curto espaço dessas considerações, para o bom desempenho de um contrato de gestão, mister seja adequadamente estruturado. Deve ter seu objeto bem definido, as metas e padrões de desempenho a serem alcançados, e o orçamento a ser destinado ao projeto nele inserido.

<sup>20</sup> Curso de Direito Administrativo, p. 209.

<sup>21</sup> ADI 1923/DF, julgada em 16/04/2015.

<sup>22</sup> ADI 1923/DF, julgada em 16/04/2015.



Além disso, os contratos de gestão devem publicizar e motivar a decisão da celebração da parceria. Deve ser precedido de chamamento público para qualificação da entidade que celebrará o aludido ajuste. Há de ter seu contrato publicado na rede mundial de computadores e vir acompanhado dos relatórios de execução e prestação de contas, assim como da análise realizada pelas comissões de avaliação.

Isso posto, a disciplina jurídica dos contratos de gestão garante plena transparência no processo de seleção, execução e prestação de contas.

E com toda a certeza será um instrumento muito utilizado pelos arranjos metropolitanos em razão da flexibilidade e ampla possibilidade de uma atuação mais focada em resultados.

*Inciso IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei*

O inciso IX prevê a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana.

A compensação por serviços ambientais pode ser definida como uma retribuição, monetária ou não, por serviços prestados no âmbito do ente metropolitano.

A busca do desenvolvimento sustentável é um dos princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas. Já a compensação ambiental é um instrumento do desenvolvimento urbano integrado, feita a partir de serviços ambientais e outros prestados por um ou mais municípios à RM ou aglomeração urbana. Por exemplo, um município que possui um aterro sanitário que recebe dejetos de outras cidades deve ser compensado pelos outros municípios que integrem a referida RM<sup>23</sup>.

Isso significa dizer que o PDUJ deve conter previsão sobre a referida compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

O EM prevê que na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Há experiências desse tipo no Brasil. Em São Paulo, as áreas prestadoras de serviços ambientais localizam-se em sua grande maioria em regiões pobres e carentes. Por isso mesmo, plenamente plausível o estabelecimento de compensação ambiental prevista em política pública municipal a exemplo da inserida pela Política Municipal de Mudanças Climáticas de São Paulo (Lei 14.933/09<sup>24</sup>) que prevê espécie de compensação ambiental, tal como o princípio do “protetor-receptor”, segundo o qual devem ser transferidos recursos ou benefícios para as pessoas, grupos ou comunidades cujo modo de vida ou ação auxilie na conservação do meio ambiente, garantindo que a natureza preste serviços ambientais à sociedade (Art. 1º, V); a definição de “Avaliação Ambiental Estratégica”, que contempla a integração das políticas sociais e ambientais (art. 2º, IV); e, finalmente, um mecanismo de pagamento por serviços ambientais (art. 36), a ser regulamentado por lei específica.

A Política Municipal de Mudanças Climáticas está atrelada também aos instrumentos de planejamento urbano e ao modelo da “Cidade Compacta” (art. 18), que preconiza a ocupação de áreas já urbanizadas, dotadas de serviços, infraestrutura e equipamentos, otimizando a capacidade instalada e, assim, a manutenção de áreas periféricas preservadas.

23 Disponível em [www.sustentaraqui.com.br](http://www.sustentaraqui.com.br). Acessado em 02/05/2020.

24 Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14933/lei-ordinaria-n-14933-2009-institui-a-politica-de-mudanca-do-clima-no-municipio-de-sao-paulo>. Acessado em 02/05/2020.



Tal instrumento portanto, pode e deve ser utilizado pelas RMs e aglomerações urbanas, devendo constar do planos setoriais aqui já citados.

*Inciso X – parcerias público-privadas interfederativas*

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) foram instituídas no país por meio da Lei Federal nº 11.079/2004, que, em seu art. 2º as definiu: “é o contrato administrativo de concessão na modalidade patrocinada ou administrativa”.

Segundo Marçal Justen Filho:

parceria público-privada é um contrato organizacional, de longo prazo de duração, por meio do qual se atribui a um sujeito privado o dever de executar obra pública e (ou) prestar serviço público, com ou sem direito à remuneração, por meio da exploração da infraestrutura, mas mediante uma garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para a obtenção de recursos no mercado financeiro.<sup>25</sup>

As parcerias público-privadas são contratos que estabelecem vínculo obrigacional entre a Administração Pública e a iniciativa privada visando à implementação ou gestão, total ou parcial, de obras, serviços ou atividades de interesse público, em que o parceiro privado assume a responsabilidade pelo financiamento, investimento e exploração do serviço, observando, além dos princípios administrativos gerais, os princípios específicos desse tipo de parceria.

Pois bem, o EM prevê como instrumento de consecução do desenvolvimento urbano integrado, as PPPs interfederativas.

Vale dizer, é o mesmo contrato de parceria público privada acima citado, mas com mais de um ente federativo, no caso, com a RM e com a aglomeração urbana.

Como o Estatuto da Metrópole não explicitou os elementos essenciais da parceria público-privada interfederativa, não tendo inovado em seu regime jurídico, não se sabe qual dos instrumentos será utilizado em cada caso concreto, visto que o art. 9º prevê também os consórcios, os convênios de cooperação e os contratos de gestão<sup>26</sup>.

De acordo com o Prof. Carlos Ari Sunfeld, “a Parceria Público-Privada Interfederativa terá o mesmo regime jurídico das PPPs comuns, que aquela anteriormente prevista, diferenciando-se dela com relação aos entes responsáveis pela sua celebração e definição do seu objeto. Isso porque, enquanto a parceria público-privada, tal como prevista originariamente, é um contrato administrativo de concessão e, nesta condição, seu objeto e extensão serão definidos por apenas um ente federado, ou um ente da administração pública indireta, a parceria Público-Privada Interfederativa terá o objeto previamente associado à satisfação de um interesse que transcenda a unidade do município<sup>27</sup>.”

A Parceria Público-Privada Interfederativa estará voltada a consecução de um interesse comum, que deverá estar delineado no PDU, e, por meio da atuação da governança interfederativa, devidamente escolhida a área de implementação da parceria.

Adicionalmente, tem-se que, como instrumento de desenvolvimento urbano integrado deverá ter por objeto a concessão de um serviço público de que o ente coletivo seja destinatário ou o

25 Justen Filho, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 549.

26 Carolina Reis Jatobá Coêlho, Jorge Alberto Mamede Masseran. A parceria público-privada interfederativa como instrumento de gestão no estatuto da metrópole sob a ótica constitucionalista de repartição de competências. *Revista de Direito da Cidade*. Vol. 10, nº03.

27 Sunfeld, Carlos Ari (Coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 34.

usuário de forma a viabilizar ou aperfeiçoar a complementaridade funcional entre os municípios componentes ou as dinâmicas de integração regional.

E serão geridos por uma estrutura básica interfederativa que não se confunde com o poder público municipal, mas sim uma unidade administrativa integrada por todos os municípios componentes deste cenário.

Quando previstas como instrumento de gestão interfederativa, resta indagar acerca do poder decisório que definirá o seu objeto e a sua abrangência. Nesta linha, apresenta-se também o conceito de governança interfederativa, definido pela lei como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

De modo que a tomada de decisão é conjunta e compartilhada e as políticas públicas devem referir-se ao conjunto de funções públicas de interesse comum, o que permite estabelecer um sistema integrado de alocação de recursos, contratação, execução e prestação de contas, à semelhança do formato atual dos consórcios e outras formas associativas de entes federativos. Diferentemente do instrumento do consórcio, a governança compreenderá instâncias decisórias próprias que acumularão as competências federativas de autogoverno, o que envolve representantes do Poder Executivo, dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, da sociedade civil e toda a organização pública com funções técnico-consultivas, além do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Não se pode descurar acerca das dificuldades relativas a autonomia de cada Município que integre a RM ou aglomeração urbana, já que a PPP interfederativa exigirá uniformidade nas políticas e tomadas de decisões e a colaboração recíproca de entes federados para contemplar não apenas a extensão, mas a universalidade e a eficiência dos serviços públicos que serão prestados.

Embora estabelecido que as regiões metropolitanas tivessem serviços comuns, unificados na sua execução, bem como um projeto de interesse metropolitano, permitiu-se que a execução dos serviços comuns fosse objeto de concessão (pela entidade estatal ou empresa de âmbito metropolitano ou pela celebração de convênios com esta finalidade). O interesse metropolitano foi previsto de forma não exaustiva, apontando-se para o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Fato é que os Municípios, até então, poucas oportunidades tiveram de contratar PPPs em razão do valor mínimo elevado para a maior parte deles. Assim, muito embora fosse já uma importante ferramenta a conferir concretude, sobretudo, a projetos de infraestrutura e alternativa para uma alocação mais eficiente do gasto público, na prática passavam ao largo das possibilidades municipais.

Lado outro, os contratos de PPPs são altamente sofisticados, exigem especialidade, planejamento e maturação.

Nesse contexto, a possibilidade de realização das PPPs no âmbito das RMs e aglomerações urbanas, tornam-nas mais viáveis, visto que a reunião de vários entes federados juntos, aumenta a capacidade de investimento e condição real de planejamento, modelagem e implementação, além da capacidade de atrair o parceiro privado.

Outrossim, contribui para esse cenário a modificação na Lei de PPPs, que reduziu o limite mínimo para as parcerias no âmbito dos municípios, de R\$ 20 milhões para R\$ 10 milhões.<sup>28</sup>

Assim, os pequenos e médios municípios, veem ampliada a possibilidade de acesso a esta forma de contratação de concessão especial.

28 Lei federal nº 13.529/17.

Sendo de R\$ 10 milhões o valor mínimo de uma PPP, tal importância deve ser compreendida como aquela que totaliza o montante investido na parceria, por meio da participação dos privados e do ente público. Logo, passa a ser consideravelmente menor o esforço de investimento a ser exigido dos municípios, tendo por base o papel do financiamento privado para as respectivas iniciativas de investimento e de modernização da prestação de serviços locais.

Em sendo interfederativas, as possibilidades são ainda maiores, já que a participação de cada integrante poderá ser menor.

Desse modo, as PPPs consubstanciam caminho factível à provisão alternativa de bens e serviços públicos de relevância, com vistas à satisfação de necessidades coletivas. E em matéria de construção, financiamento e funcionamento de determinada infraestrutura, a expertise privada não pode simplesmente ser ignorada, sobretudo quando se pretende a superação de vícios e derrapagens comumente encontráveis na contratação pública tradicional.

Além disso, é importante salientar que as PPPs permitem ainda a obtenção de flexibilidade orçamentária no presente, o que, em orçamentos muito restritos, como o é o da grande maioria dos municípios brasileiros, proporciona certo avanço na implantação de infraestruturas essenciais ao desenvolvimento local.

A exigência de uma governança interfederativa a ser instituída com respaldo no EM, poderá ofertar a necessária e adequada estruturação do ajuste de colaboração, sobretudo porque horizontes temporais longos são um dos critérios caracterizadores das concessões especiais.

Isso posto, a ferramenta terá crucial relevância dentre os instrumentos previstos para o desenvolvimento urbano integrado, e poderá se converter em efetiva possibilidade de financiamento, construção e renovação de infraestruturas e prestação de variados serviços públicos pelos arranjos metropolitanos.

A resposta somente será dada diante das experiências metropolitanas que se sucederem e a análise da questão também sobre o ponto de vista financeiro, de controle, de execução e acompanhamento dos contratos, serviços e avaliação dos usuários.

## 2. CONCLUSÕES

O art. 9º, incisos I a X do EM dispõe acerca dos instrumentos voltados à consecução do desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Além desses, também são instrumentos voltados ao mesmo fim, aqueles previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes para o desenvolvimento da política metropolitana mediante instrumentos de regulamentação urbanística, financeiros e de planejamento, especialmente o PDUI, além de exigir a governança interfederativa com participação da sociedade civil para a implementação da política metropolitana.

Em que pese o ineditismo de alguns desses instrumentos e diretrizes, não se pode desconhecer as dificuldades de sua implementação na prática, tomando-se por base os próprios instrumentos constantes do Estatuto da Cidade, em vigor há quase 20 anos e ainda pendente de efetivação de vários deles, não regulamentados e nem aplicados.

Ao longo da análise do artigo e seus incisos, percebe-se que inúmeros desafios precisam ser superados para a efetivação dos instrumentos constantes do art. 9º.

Primeiro, a própria ideia de arranjo metropolitano, sempre relegado a um segundo plano no país. Fato é que inexistente tradição em relação às RMs e aglomerações urbanas no Brasil, e, a bem da verdade, há enorme desconhecimento quanto à importância e necessidade delas.

Segundo, as dificuldades de definição do interesse público comum, considerando que esse não é o interesse de cada município ou estado que integre a RM e a aglomeração urbana principalmente porque o ente metropolitano impõe a limitação do exercício da autonomia municipal.

Terceiro, a ausência de capacidade técnica nos municípios menores, com servidores pouco qualificados para elaboração e execução de políticas públicas mais complexas.

Quarto, diferenças políticas e ideológicas entre os governos municipais, com ausência de coesão de pensamento e ação entre os entes integrantes das RMs e aglomerações urbanas.

Quinto, carência de recursos e receitas próprias para fazer frente as necessidades locais, ampliando as dificuldades de aporte nas RMs e aglomerações urbanas, resultando na inviabilidade de levar adiante vários projetos.

Sexto, necessidade da gestão pública que vislumbre as questões metropolitanas e que pense o desenvolvimento das cidades de maneira regional.

Sétimo, incapacidade de mediar e resolver os conflitos cooperativos pela cabal ausência de lideranças capazes e hábeis.

Oitavo, a importância da sensibilização dos cidadãos quanto a participação nas escolhas das políticas públicas para as RMs e aglomerações urbanas, posto que sem a participação popular, as escolhas feitas poderão não ser legitimadas pelos seus destinatários, bem assim não atender as reais necessidades da população local.

Nono, a constatação de que nem sempre a posituação é garantia da implementação, não sendo a lei panaceia para todos os males. Nesse sentido, além da participação da comunidade, também há de se exercitar o controle social.

Décimo, a certeza de que sem uma governança interfederativa forte, madura e flexível, as ferramentas do EM ou não serão aplicadas, ou, caso o sejam, não terão o condão de alcançar seu real objetivo, qual seja, contribuir para o desenvolvimento urbano integrado.

A despeito dos problemas apontados acima, as ferramentas constantes dos incisos I a IX são importantes para a política urbana nas RMs e aglomerações urbanas, já que é onde se concentra boa parte das mazelas nacionais.

Assim, a elaboração do PDUI e dos planos setoriais, a criação de um fundo metropolitano, o estabelecimento das zonas comuns, a instituição de compensação por serviços ambientais, a utilização coerente e adequada das OUCs, dos consórcios, dos convênios, dos contratos de gestão e das PPPs interfederativas, poderão representar avanço urbanístico significativo, concretizando a expectativa do desenvolvimento urbano integrado, em cumprimento a garantia de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, na qual a qualidade de vida e o bem estar social não são apenas metas, mas premissas sobre a qual devem repousar todas as ações estatais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hinoboru; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In KLINK, Jeroen (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

COSTA, M. A., TSUKUMO, I. T. L. (org.). 40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil. IPEA/Brasília, 2013.

FERNANDES, A. S. A. e ARAÚJO, S. M. V. G. (2015). A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 7, n. 3, pp. 295-309. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.007.003.AO07>. Acesso em: 29 abril de 2020.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015. Disponível em: Acesso em: 03/05/2020.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: Bushatsky, 1974. GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas, sete anos depois. In: PESSOA, Álvaro (coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago A.P. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Disponível em [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto\\_metropole\\_artigo\\_rosa.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf). Acesso em 30 abril de 2020.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, F. (Ed). Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington, United States: BID, 2010.

ROYER, Luciana O. *Municípios "Autárquicos" e Região Metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos* In FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (eds.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013.

SANTOS, M. O. Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

*Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.*

*§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.*

*§ 2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.*

*§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.*

*§ 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.*

*Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.*

*§ 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:*

*I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;*

*II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;*

*III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;*

*IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;*

*V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e*

*III – o acompanhamento pelo Ministério Público.*

*§ 3º As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*§ 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o art. 8º desta Lei, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

# Artigos 10, 11 e 12

MARIANA MENCIO<sup>1</sup>; LUIS FELIPE TEGON CERQUEIRA LEITE<sup>2</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

A metodologia adotada para viabilizar os comentários aos artigos 10, 11 e 12 direcionados especificamente ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado leva em consideração os pontos indicados no Sumário. A abordagem inicial do tema referente ao exercício de competência urbanística dos estados-membros diz respeito à explicação de como o estado atua no âmbito das competências do direito urbanístico, especialmente, na elaboração dos planos urbanos. Indicaremos a existência de dois planos com âmbitos de atuação distintos. De um lado teremos os planos estaduais supramunicipais e de outro lado os planos metropolitanos, objeto deste comentário.

A título de nota introdutória elaboramos alguns comentários gerais a respeito do sistema nacional de planejamento urbano para esclarecer o âmbito de atuação da competência concorrente em matéria urbanística e estabelecer as balizas para a elaboração dos comentários referentes ao conteúdo do PDUI, previsto no Estatuto da Metrópole, bem como sua interface com os planos interfederativos setoriais e com os planos diretores.

O estudo das competências federativas também é útil para fixar as premissas que auxiliarão a abordagem do conteúdo mínimo do PDUI, bem como seu âmbito de abrangência no que toca à complementariedade entre as zonas urbanas e rurais na escala metropolitana.

Na sequência, apresentamos um breve estudo sobre a origem do PDUI para esclarecer que o debate metropolitano foi introduzido no Brasil desde a década de 70 e que muitas das diretrizes adotadas pelo Estatuto da Metrópole foram influenciadas pelos diplomas normativos elaborados naquela época. Vale dizer, o PDUI era anterior ao Estatuto da Metrópole, embora em 2015 tenha adquirido uma feição distinta da concepção anterior, pois deixou de ser aprovado meramente no âmbito do Poder Executivo para ser elaborado no Conselho deliberativo, órgão da governança interfederativa, e aprovado como Lei Estadual.

E por fim, em razão da natureza legislativa do PDUI, detalharemos todo o processo de elaboração e aprovação de seu conteúdo, abarcando o debate sobre o responsável pela tutela das funções públicas de interesse comum; em alguns momentos, essa tutela é viabilizada no âmbito de uma governança interfederativa, em outros é tratada exclusivamente pelo Estado, no momento da aprovação final de seu conteúdo.

---

1 Professora Adjunta de Direito Ambiental e Urbanístico da Universidade Federal do ABC. Doutora em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e membro da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo (2019-2021).

2 Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Mestre em Direitos Humanos pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Promotor de Justiça em São Paulo. Assessor do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo (MPSP), no período de 2014 a 2016. Coordenador do mesmo órgão, no período de 2016 a 2018.



Como forma de tornar a leitura mais agradável ao longo do texto utilizaremos a sigla PDUI para representar a abreviação de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Da mesma forma, utilizarei a sigla EM para substituir o termo Estatuto da Metrópole e EC para mencionar Estatuto da Cidade.

## 2. O EXERCÍCIO DE COMPETÊNCIA URBANÍSTICA DO ESTADO-MEMBRO NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO<sup>3</sup>

Este item será destinado à compreensão das diretrizes constitucionais que disciplinam o exercício das competências do Estado em matéria urbanística, levando em consideração o sistema nacional de desenvolvimento urbano, nos termos dos artigos 21, IX, XX, 24, I e §1º, 25, §3º, 30, VIII e 182. Em razão do protagonismo exercido pelos municípios no exercício das competências constitucionais de ordenação de seus territórios, frequentemente o intérprete encontra dúvidas hermenêuticas para extrair o sentido e o alcance dos dispositivos constitucionais. De fato, por força dos artigos 30, VIII e 182 da Constituição Federal, o município é o ente responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano, por meio do plano diretor, bem como a elaboração do planejamento e controle do uso do solo local por meio das leis de parcelamento e uso e ocupação do solo urbano.

No entanto, é possível identificar a existência de um sistema de planejamento urbanístico estrutural que comporta a construção hierárquica de tipologias de planos de ordenação territorial com diversas amplitudes, respeitando a definição das competências constitucionais. É importante esclarecer que o emprego do termo hierarquia de tipologias de planos urbanísticos constitucionais não viola a estrutura federativa brasileira, baseada na autonomia política dos entes da federação. Isto significa dizer que existe entre os planos uma estrutura escalonada, com disciplina de competências que estipulam as diretrizes da política urbana de forma macro até a fixação de normas concretas no nível intraurbano. Neste sentido, vale a pena reproduzir as lições do professor José Afonso da Silva<sup>4</sup> ao discorrer sobre a tipologia dos planos urbanísticos e articulação entre eles no que toca à construção do sistema nacional de planejamento urbano:

Um sistema de planejamento urbanístico estrutural, na forma sugerida acima, comporta a construção hierárquica de planos de ordenação territorial com amplitudes diversas, indo dos arcabouços maiores dos planos nacionais e macrorregionais até os mais limitados dos planos microrregionais e locais, como observou Antônio Octávio Cintra, de tal sorte que os nacionais estabeleçam as diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento da rede urbana no território nacional em função do plano nacional de desenvolvimento econômico-social; os macrorregionais desceriam aos aspectos mais particularizados das regiões em função do planejamento econômico-social regional; os planos estaduais e os microrregionais dentro de cada Estado, observadas aquelas diretrizes e objetivos, seriam planos de coordenação urbanística; e finalmente, cada Município faria seu plano urbanístico (plano diretor), segundo suas necessidades e conveniências, respeitados as diretrizes e objetivos econômicos e sociais fixados nos planos de nível superior.

Sendo assim, compete à união editar normas gerais de planejamento, que disciplinarão o ordenamento territorial nacional, que por sua vez servirá como diretriz básica para elaboração por parte dos estados das normas regionais e metropolitanas que influenciarão os municípios na elaboração das normas locais de disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Por esta razão,

3 Este trecho foi elaborado com base na tese de doutorado elaborada pela autora em 2013 junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área do Direito Urbanístico e denominada Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas, p. 341/371.

4 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro-8ª edição, p. 104. São Paulo: Malheiros, 2018.

podemos afirmar que todos os entes participam da elaboração de planos urbanísticos, cada um com uma particularidade distinta.

No ano de 2006 no âmbito do Conselho Nacional das Cidades<sup>5</sup> foi proposto um projeto de lei complementar federal que tratava da cooperação da união com os estados e municípios para viabilizar o sistema nacional de desenvolvimento urbano por meio da articulação das diversas competências constitucionais dos entes federados, considerando as disposições do EC<sup>6</sup>.

Por sua vez, a proposta de criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano só foi aprovada pela 5ª Conferência Nacional das Cidades, em novembro de 2013 com o intuito de estabelecer diretrizes e princípios nacionais compartilhados por todos os níveis de governo para o gerenciamento das políticas urbanas. O sistema funcionaria de forma integrada e operaria com recursos públicos e responsabilidades partilhadas entre a União, estados e municípios. Do mesmo modo, o sistema não foi implementado e o assunto foi novamente discutido em 6/12/2017 no Fórum Interativo de Desenvolvimento Urbano, realizado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados em parceria com o CAU/BR<sup>7</sup>.

No entanto, esta lei não foi aprovada e até os dias de hoje não existiram outras proposições ou iniciativas tendentes a efetivar um verdadeiro marco legal de articulação entre os vários planos urbanos elaborados por cada ente da federação. Ainda seguimos com a árdua tarefa de integrar e harmonizar a interpretação dos diversos dispositivos legais dos variados diplomas federais, estaduais e municipais que dispõem sobre a matéria (Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole, Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei Federal da Mobilidade Urbana, Lei Federal do Saneamento Básico, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e outros).

## **2.1 O Planejamento Metropolitano e os Planos urbanísticos federais, estaduais e municipais: gerais e setoriais<sup>8</sup>**

A partir da perspectiva constitucional, constatamos duas tipologias de planos urbanos: gerais e setoriais.

Segundo o art. 21, IX da Constituição Federal, compete à união elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território.

Ao analisar os dispositivos legais que tratam da competência da União em matéria de planejamento urbano, José Afonso da Silva<sup>9</sup> afirma que a união tem competência para estabelecer três

5 Na esfera federativa, foi criado nos termos do artigo 43, I, do Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, através da Medida Provisória nº 2.220 de 4/09/01 que estabeleceu nos artigos 10 a 14 a regulamentação sobre seu funcionamento. No entanto, a Lei nº 10.683 de 28.05.2003, que tratou da organização da Presidência da República e dos Ministérios, transformou, pelo artigo 31, X, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades e, através do artigo 33, VIII, transferiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República para o Ministério das Cidades, ficando alterada a sua denominação para Conselho das Cidades, cabendo-lhe, além das competências estabelecidas no artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, propor as diretrizes para a distribuição regional e estadual do orçamento do Ministério das Cidades. No entanto, este Decreto foi revogado por outro Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006, que passou a dispor diferentemente sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (Concidades). Em janeiro de 2019, este Conselho novamente sofreu alterações em sua estrutura jurídica por força do Decreto nº 9.666 de 2/1/2019 e posteriormente pela Lei Federal nº 13844 de 18/6/2019 que regulamentou a nova estrutura da Presidência da República, que no âmbito da política urbana criou o Ministério do Desenvolvimento Regional, que passou a contar novamente em sua estrutura administrativa com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos moldes do artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001.

6 JÚNIOR, Nelson Saule. Bases jurídicas para a instituição de uma Lei Federal sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, p. 104 e 114. In: Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas/ Nelson Saule Júnior (org). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

7 Notícia veiculada na página da Câmara dos Deputados: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/noticias/forum-na-camara-debate-criacao-de-sistema-nacional-de-planejamento-urbano>. Acesso em 20/3/2020.

8 Este trecho foi retirado da tese de doutorado elaborada pela autora em 2013 junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área do Direito Urbanístico e denominada Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas, p. 349/353.

9 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 2018, p.113.

tipos de planos de ordenação territorial nacional: (a) o plano urbanístico nacional; (b) os planos urbanísticos macrorregionais e (c) os planos urbanísticos setoriais.

Todavia, não temos uma legislação única, sistematizada e uniforme atribuindo diretrizes e coordenações entre as atividades de planejamento urbano nos vários níveis territoriais da federação.

Por enquanto, o ordenamento jurídico conta com leis setORIZADAS, que tratam de temas relacionados ao desenvolvimento urbano, como a Lei da Mobilidade Urbana e a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por exemplo.

Os planos urbanísticos macrorregionais abrangem o processo de ordenação territorial destinado a disciplinar a ocupação urbana do solo nas macrorregiões (art.43 da Constituição Federal)<sup>10</sup>. Trata-se de administração instituída pela União para promover ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, com o objetivo de desenvolver e reduzir as desigualdades sociais. Com base neste dispositivo, por exemplo, foram criadas a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)<sup>11</sup> e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)<sup>12</sup>.

As leis atribuíram às autarquias a competência para produzirem planos e propor diretrizes ao desenvolvimento de suas áreas de atuação, em consonância com a política nacional de desenvolvimento regional, articulando-os com os planos nacionais, estaduais e locais. Entretanto, como já mencionado, não temos uma Lei que coordene e implemente este planejamento territorial.

Por força do art. 24, I, §2º, a Constituição Federal reservou aos estados a competência para legislar suplementarmente sobre direito urbanístico e estabelecerem diretrizes gerais de ordenação do seu território, inclusive por meio de planos estaduais ou regionais de urbanismo.

Nesta perspectiva, o EC (art. 4º) previu, por parte dos Estados-membros, a elaboração dos planos regionais e estaduais de ordenação do território e a elaboração de planos para as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Em razão da competência constitucional para os Estados editarem planos urbanísticos de ordenamento territorial, José Afonso da Silva concebeu duas tipologias de planos estaduais de desenvolvimento urbano, conforme o âmbito de incidência. De um lado, o autor identifica os planos estaduais de desenvolvimento urbano, composto por diretrizes gerais, atuação interurbana, supramunicipal, envolvendo os municípios localizados em seu território para estabelecer diretrizes observadas pelos entes municipais, em função do caráter de coordenação geral de ordenação territorial, como por exemplo, a definição de regiões de uso industrial, delimitação de áreas supramunicipais destinadas à proteção ambiental, à melhoria do interesse turístico, a indicação e a localização de infraestruturas básicas (linhas de comunicação terrestre, marítima e o saneamento básico)<sup>13</sup>.

De outro lado, menciona os planos urbanísticos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que apresentam caráter intraurbano, de efeito direto e concreto, por ocasião do tratamento do interesse metropolitano, que decorre do interesse local e de sua projeção para outros municípios, em razão da expansão das cidades, além do território de um único município<sup>14</sup>:

A função do planejamento estadual de desenvolvimento urbano há de consistir na consecução de objetivos gerais ou microrregionais, consequentes a um conjunto de diretrizes e ações interurbanas, que conduzam a uma ordenação a rede urbana no território do Estado ou da microrregião que sirva de base à atividade planejadora. Vale dizer que não será adequado ao

10 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.121.

11 A autarquia, sediada em Recife, foi criada pela Lei Complementar nº125/2007 e está vinculada ao Ministério da Integração Nacional

12 A autarquia, sediada em Belém, foi criada pela Lei Complementar nº 124/2007 e está vinculada ao Ministério da Integração Nacional.

13 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.106.

14 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.127.

Estado o exercício de função urbanística de efeito direto e concreto intra-urbano, salvo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e em alguns outros setores muito especiais.

José Afonso da Silva<sup>15</sup> ao explicar o conteúdo dos planos de ordenação do espaço territorial estadual, argumenta que deverá versar sobre:

(a) o estabelecimento de regiões de uso industrial; (b) a delimitação de áreas supramunicipais que se considere necessário submeter a determinadas limitações e a uma adequada proteção ou a melhoramentos, tais como tutela do meio ambiente natural (planos estaduais ou microrregionais de combate à poluição, de proteção florestal, de preservação dos mananciais que sejam do domínio estadual (Constituição Federal, art 26, I), tutela do meio ambiente cultural (proteção do patrimônio histórico, paisagístico, artístico e arqueológico do Estado), melhoria das áreas de interesse turístico em nível estadual ou regional; (c) indicação e localização de infra-estruturas básicas supramunicipais: linhas de comunicação terrestre, marítima e aérea, saneamento básico, fornecimento de energia e outras análogas, para conseguir-se o modelo urbanístico do território estadual ou microrregional.

Citemos como exemplo, a Lei Federal nº 6.803 de 2/7/1980, que trata das diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, atribuindo aos estados competência para restringir a localização de estabelecimentos industriais, após a oitiva dos municípios, em razão de padrões de uso e ocupação do solo definidos em termos de interesse ambiental. Com relação à localização de infraestrutura básica supramunicipal, mencionamos o art. 17, IX, XI, alínea "a" da Lei nº 12.305/2010 que determina, por parte dos Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, a previsão em áreas metropolitanas de zonas favoráveis para localizar unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos.

E por fim, prevê o art. 182, §1º, da Constituição Federal a competência do município elaborar plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e o EC que estabelece em seu art.4º, III, "a", o plano diretor como instrumento da política urbana municipal.

## **2.2 Funções dos Planos Urbanísticos Metropolitanos (PDU)**

Como já foi dito anteriormente, os planos metropolitanos são dotados de conteúdo urbano, embora elaborados pelos estados, sem, no entanto, caracterizar invasão de competência municipal. Ele é elaborado dentro de um quadro jurídico constitucional que compõe a construção hermenêutica de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, ainda que não tenha sido editada a lei federal que tem a competência de harmonizar o exercício cooperado entre os entes na execução da gestão e planejamento urbano nacional integrado. Deste modo, é possível extrair pressupostos para compreensão do conteúdo do plano metropolitano e os limites de suas funções que certamente terão influência concreta ao discorrermos sobre o conteúdo do plano e suas interfaces com o plano diretor municipal.

Vale a pena registrar a advertência feita por Marcela Oliveira Santos ao apresentar as inúmeras interfaces entre os planos metropolitanos e os demais planos elaborados pelos outros entes federados, com especial destaque aos municípios. A autora conclui que será um grande desafio aos gestores públicos que atuam na área, que terão a tarefa de apontar caminhos e modelos para elaborar as normas relacionadas ao tema<sup>16</sup>:

15 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.106.

16 SANTOS, Marcela Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei 13089/2015, p. 496. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favaraõ- Brasília: Ipea, 2018.

Resgate-se, aqui, um dos grandes desafios que a gestão metropolitana nos impõe: considerando as inúmeras interfaces entre os diversos sistemas de planejamento e de gestão pública existentes no país, e que a legislação não dá a resposta de como deverão interagir, caberá aos gestores e aos especialistas apontar caminhos, desenvolver modelos, criar procedimentos e rotinas, a fim de alimentar uma futura normativa geral a respeito do tema.

Desta forma, poderemos utilizar as considerações do professor José Afonso da Silva, baseadas nas lições de Alaor Caffé Alves como forma de concluir e estabelecer as balizas para que o plano metropolitano efetivamente exerça sua função dentro das competências constitucionais<sup>17</sup>:

Achamos aceitáveis as funções seguintes, indicadas por Alaor Caffé Alves: (a) constitui a base inspiradora e legal para a elaboração dos planos de nível inferior, de caráter setorial, das subunidades territoriais e dos planos diretores municipais; (b) trata-se de um plano compreensivo que estabelece um modelo territorial que reflete a localização das atividades econômicas e sociais dentro de uma área geográfica, prevendo, por consequência, as infraestruturas e os equipamentos urbanos necessários; (c) exerce o papel de ponto de referência básica para a coordenação da execução dos serviços comuns, sendo também utilizado como um indispensável instrumento de sincronização dos planos e programas setoriais e municipais.

Diante do exposto, em termos genéricos, o legislador federal, ao editar o EM, levando em conta o conteúdo do artigo 25, §3º, da Constituição Federal, traduziu no conteúdo dos dispositivos legais que regulamentam a função do plano de desenvolvimento urbano integrado a visão de que o conteúdo dos planos metropolitanos representam uma camada adicional de regulação imposta aos municípios, sem a possibilidade de transferência de funções locais para a estrutura de governança interfederativa<sup>18</sup>.

### 3. ORIGENS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)

#### 3.1 *Origens do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado antes da Constituição Federal de 1988*<sup>19</sup>

Iniciaremos os comentários aos artigos do EM esclarecendo as origens do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. O Planejamento Metropolitano não foi introduzido pela Lei Federal nº 13089/2015, pois a concepção do instituto no Brasil foi prevista em outros dispositivos legais desde a década de 1970.

De acordo com o regime constitucional de 1969, a União deveria criar as Regiões Metropolitanas por Lei Complementar e os Estados teriam a competência de operacionalizar seu funcionamento, por meio da elaboração e execução dos planos e programas referentes aos serviços comuns. Desta forma, foram editadas as Leis Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974 responsáveis pela criação das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro (art.164 da Constituição de 1969).

17 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.168.

18 PINTO, Victor Carvalho. Estatuto da Metrópole em Movimento: As alterações promovidas pelas medidas provisórias 818 e 862, de 2018, e pela Lei 13683, de 2018, p. 21 in: *Pensar Metropolitano: 10 anos de Implantação da Agência RMBH organizada por Diego Pessoa Santos, Gustavo Batista de Medeiros, Gabrielle Sperandio Malta e Maria Valeska Duarte Drummond*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Agência de Desenvolvimento Metropolitana de Belo Horizonte, 2019.

19 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. Tese de Doutorado apresentada como exigência parcial para obtenção do título de Doutora em Direito Urbanístico pela PUC/SP, sob a orientação do professor Márcio Cammarosano. São Paulo: 2013.

Eros Roberto Grau<sup>20</sup> explica que os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, criada em 1968, conscientes da incapacidade de resolverem os problemas individualmente, assumiram a condução do desenvolvimento metropolitano, por meio da criação do Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) e do Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), ambos em 1970, este último como executor técnico das diretrizes e políticas daquele Conselho, o que levou à elaboração, entre 1971/73 do Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Porto Alegre. No mesmo sentido, Eros Grau<sup>21</sup> cita também a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, concluído em 10/12/1972.

Do ponto de vista jurídico, o Plano Metropolitano foi criado pela Lei Complementar Federal nº14/1973 ao atribuir ao Conselho Deliberativo (art.3º) a competência para elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns. Por força do art.20 da Lei Complementar Federal nº 20/1974, as disposições relativas à elaboração do Plano Integrado de Desenvolvimento Metropolitano eram extensíveis à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Com relação à atuação do Conselho Deliberativo, Alaôr Caffé Alves<sup>22</sup> explica que o fato do órgão colegiado ter competência para elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana, ou seja, tomar a iniciativa e estimular, não significava obrigatoriedade para concretizá-lo. Assim, para o autor, a elaboração do plano metropolitano não era obrigatória, mas uma competência discricionária do Poder Executivo Estadual.

Quanto à competência para aprovar o plano metropolitano, a Lei Complementar apenas se referia à entidade competente para deflagrar o processo, sem tratar do Poder Legislativo. Não competia ao Conselho Deliberativo, órgão executivo, aprovar o plano. Alaôr Caffé Alves<sup>23</sup> sugeria aprovação por decreto do governo do estado ou pela Assembleia Legislativa, pois, segundo a Lei Complementar nº 14/1973, o plano metropolitano não era considerado lei. A ausência de natureza legislativa do plano, segundo Alaôr Caffé Alves<sup>24</sup>, comprometia sua eficácia, por se tratar de plano meramente retórico, sem comandos normativos obrigatórios.

O governo do estado de São Paulo editou a Lei Complementar Paulista nº 94, de 29/5/1974 para aplicar as diretrizes da Lei Complementar Federal em relação à Região Metropolitana de São Paulo. Posteriormente, a Lei Paulista foi alterada pela Lei Complementar nº 144/1976.

Com relação à elaboração do Plano Metropolitano, a lei federal foi reproduzida pela lei estadual para compor o regime jurídico do Plano Metropolitano.

De acordo com a Lei Complementar Paulista (art.7º), foi atribuído ao Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (Codegran) a competência para elaborar e atualizar o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo.

A Lei Complementar Federal e a Lei Paulista garantiram a participação dos municípios na elaboração do Plano Integrado de Desenvolvimento Metropolitano, embora de forma tímida. Seus membros compunham os Conselhos Deliberativos e Consultivos (Lei Federal, art. 6º e Lei Estadual Paulista, art. 4º, §1º). Os municípios da região metropolitana participavam da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns com preferência para obter recursos federais e estaduais, sob a forma de financiamentos e de garantias para empréstimos.

20 GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas – Regime Jurídico*. São Paulo: José Buschatsky, 1974, p.88.

21 GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas – Regime Jurídico*. São Paulo: José Buschatsky, 1974, p.89.

22 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981, p.195.

23 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981, p.196.

24 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981, p.199.



No entanto, vale ressaltar que as leis não garantiram a participação popular durante a elaboração do Plano Metropolitano, pois os Conselhos só contavam com representantes do estado e dos municípios. Na década de 1980, Alaôr Caffé Alves<sup>25</sup> discutia a ausência desta participação popular durante a elaboração dos planos metropolitanos, o que impedia o consenso da população quanto ao seu conteúdo e até mesmo legitimidade e respeito às suas determinações<sup>26</sup>.

### 3.2 Origens do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado após a Constituição Federal de 1988<sup>27</sup>

O art. 25, §3º, da Constituição Federal trata da instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões como forma de promover a integração, organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Neste sentido, ao mencionar o planejamento das funções públicas de interesse comum, identificamos uma breve menção ao planejamento metropolitano pelo texto constitucional, sem, no entanto, tratar especificamente do instituto do Plano Metropolitano, por exemplo.

Do ponto de vista legislativo, a primeira referência após a Constituição Federal de plano urbano metropolitano foi o Projeto de Lei nº 5.788 de 1990, que tratou da primeira versão do EC.

Clementina de Ambrosi<sup>28</sup> explicou que tratava de capítulo específico sobre Região Metropolitana e seu planejamento. No entanto, um projeto substitutivo elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, redigido em 28/11/2000, retirou do EC o tratamento das regiões metropolitanas, sob o argumento de ser matéria de competência exclusiva do estado criar e organizar figuras regionais.

O antigo projeto do EC previa o Plano Diretor Metropolitano, abrangendo o território de todos os municípios integrantes sem eximi-los da elaboração do plano diretor local.

A despeito do projeto de lei ter retirado este comando sobre Regiões Metropolitanas do EC, permaneceram “vestígios” do projeto substituído, que culminaram com os dois artigos que tratam de Regiões Metropolitanas, um deles sobre o planejamento urbano (arts.4º, II e 45 da Lei Federal nº 10.257/2001). O primeiro prevê como instrumento da política urbana o planejamento das regiões metropolitanas, e o segundo trata da gestão democrática dos gestores das regiões metropolitanas, através da inclusão obrigatória e significativa da participação popular e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, garantindo o controle direto das atividades e o exercício da cidadania.

Notamos que as noções de planejamento urbano metropolitano não foram completamente abandonadas nas Constituições e leis complementares estaduais. A Constituição do estado de Goiás (Emenda nº 46 de 9/9/2010) previu (art. 90, §3º) que as diretrizes do planejamento das funções de interesse comum serão objeto do Plano Diretor Metropolitano, microrregional ou aglomerado.

25 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981, p.214.

26 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky, 1981, p. 214.: “Nas palavras de Alaôr Caffé Alves: [...] Por outro lado, não se pode esquecer que o plano metropolitano se refere a uma realidade urbanística regional, interferindo, se implementando, no seio da comunidade cujas aspirações devem ser necessariamente levadas em conta. Na verdade, a participação comunitária na elaboração do plano é, em nossa opinião, imprescindível não só porque possibilita acolher as expectativas e os reais interesses da população a que se dirige, como também porque essa participação legitima a exigibilidade das determinações do plano frente aos administrados. A participação induz ao consenso e este passa a ser o fundamento das exigências jurídicas a serem feitas”.

27 MENCIO, Mariana. MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP.

28 AMBROSIS, Clementina de. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões*. In: (Coord.) MOREIRA, Marian. *Estatuto da Cidade – CEPAM*. São Paulo, 2001.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 87 de 16/12/1997, que trata da criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, determina (art. 5º, I) a elaboração do Plano Diretor Metropolitano pelo Conselho Deliberativo e submetido à Assembleia Legislativa. O plano conterá diretrizes de planejamento integrado, de desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum.

Igualmente (art. 6º, V), caberá ao estado elaborar e supervisionar a execução dos planos, programas e projetos relacionados às funções públicas e serviços de interesse comum, conforme o Plano Diretor Metropolitano. Por sua vez (arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 87), os órgãos setoriais estaduais e os planos, programas e projetos dos municípios integrantes da região deverão observar as diretrizes do Plano Diretor Metropolitano.

Alguns artigos desta lei tiveram sua constitucionalidade questionada pelo STF (ADIN 1842), quanto à transferência ao estado do Rio de Janeiro de competência municipal, sobretudo em relação aos serviços de saneamento básico. O pedido foi julgado em 28/2/2013 parcialmente procedente e, no que toca ao plano diretor metropolitano, foi julgada inconstitucional a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do artigo 5º, I, da Lei Complementar nº 87/1997<sup>29</sup>.

Com base na Lei Complementar nº 87 de 16/12/1997, foi editada a Lei nº 5.192/2008, determinando o Plano Diretor decenal da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com o parágrafo único do artigo 1º, deverá ser elaborado pelo governo do Estado, através de uma entidade coordenadora, que inclua representantes de todos os municípios integrantes da Região Metropolitana. De acordo com a Lei Complementar Estadual, o plano diretor (art. 3º) deverá abordar e considerar com relevância, por exemplo, a gestão metropolitana consorciada, aspectos ambientais e do uso do solo metropolitano.

Além disto, o Plano Metropolitano deverá abordar questões específicas, como projetar o crescimento populacional, identificação e incremento das demandas por investimentos em relação aos polos industriais Petroquímico de Itaboraí, Gás Químico de Duque de Caxias e Siderúrgico de Santa Cruz e Itaguaí.

Em relação à mobilidade urbana, deverá tratar do Arco Rodoviário Metropolitano. Quanto às questões ambientais, abordará os programas de Despoluição das Baías de Guanabara (PDBG) e de Sepetiba (PDBS), com enfoque no saneamento ambiental da zona oeste do município do Rio de Janeiro.

Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais previu no art. 46, IV a elaboração, para cada região metropolitana, de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, considerado instrumento de planejamento (arts. 5º e 6º da Lei Complementar nº 88 de 2006<sup>30</sup>) que terá diretrizes para o desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum. Os planos diretores dos municípios da região metropolitana serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum (§1º).

Os municípios participam do processo de elaboração, assim como os representantes de interesses sociais, culturais, econômicos e de instituições de relevante interesse regional (§2º). As mesmas disposições constam na Lei Complementar nº 89 de 2006, que trata da gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte<sup>31</sup>.

29 Lei Complementar nº 87/1997 dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Art. 5º - São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: I - Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, a ser submetido à Assembleia Legislativa, que conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum. <http://redir.stfjus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em 4/2/2020

30 Trata da instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano das regiões metropolitanas mineiras.

31 Lei Complementar nº 89 de 2006, Art. 8º, XII, §1º e §2º.



Ao lado destas leis, a Lei Complementar nº 107 de 2009 criou a Agência de Desenvolvimento Metropolitano de Belo Horizonte para (art. 4º, I, II) elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e implementar planos, programas e projetos de investimento, executar metas e prioridades.

Com base neste arcabouço legislativo, em 2009 foi iniciada, sob a coordenação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (nomenclatura do Estadual) e, posteriormente, em 14 de setembro de 2011, foi entregue a proposta para a sociedade após a aprovação pelo Conselho Deliberativo e pela Assembleia Metropolitana<sup>32</sup>.

Com relação à legislação paulista não houve referência expressa de um conjunto de normas sobre Plano Diretor Metropolitano, apesar de prever no art. 24 da Lei Complementar nº 1.139 de 16/6/2011<sup>33</sup> a compatibilização entre os planos e projetos dos Estados e Municípios com as diretrizes metropolitanas estabelecidas em lei ou fixadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

E, por fim, como verificaremos na sequência, o PDUI foi disciplinado pelo EM, mas, em razão de posteriores alterações legislativas, deixou de ser obrigatório.

#### 4. OBRIGATORIEDADE DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI)

O Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa<sup>34</sup> define o termo obrigatoriedade como substantivo feminino que significa caráter ou qualidade de obrigatório. Por sua vez, obrigatório é adjetivo que apresenta três sentidos, que, em última análise, significam imposição por lei, dever jurídico:

1. Que constitui obrigação, dever; 2. Imposto por uma lei, regulamento ou convenção social: serviço militar obrigatório; usar terno e gravata é obrigatório para certos profissionais; 3. Indispensável.

De acordo com Maria Helena Diniz<sup>35</sup>, para que a norma jurídica qualifique um comportamento como obrigatório por lei com o intuito de gerar consequências jurídicas em razão de seu descumprimento, ela deverá apresentar duas notas essenciais: a imperatividade e o autorizamento. A norma jurídica é imperativa porque prescreve condutas devidas e comportamentos proibidos, e autorizante, pois permite ao lesado pela sua violação exigir o seu cumprimento, a reparação do dano causado ou a reposição das coisas ao estado anterior.

Neste sentido, as normas jurídicas do EC fixaram sanções para obrigar a elaboração do Plano Diretor por determinados municípios<sup>36</sup>.

32 Como o item aborda o tratamento jurídico do plano metropolitano antes do Estatuto da Cidade não mencionamos no corpo do texto que após a Lei Federal nº 13089/2015, precisamente em 20 de dezembro de 2017, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo sido protocolado como PLC 74/17. Informações sobre o processo legislativo de tramitação do PDDI da Região Metropolitana de Belo Horizonte no site da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: [https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC&aba=js\\_tabVisao](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2017&n=74&t=PLC&aba=js_tabVisao). Acesso em 22/1/2020. De acordo com Maria Valeska Duarte Drummond, apesar do Plano não ter sido aprovado pela Assembleia Legislativa e nem mesmo sancionado ou vetado pelo Governador do Estado, um número significativo de prefeituras deflagrou um processo de revisão e ajuste de diversos planos diretores para tornarem compatíveis as diretrizes territoriais ao plano metropolitano (SANTOS, Diego Pessoa, MEDEIROS, Gustavo Batista; MALTA, Gabrielle Sperandio; DRUMMOND, Maria Valeska Duarte Organizadores. Pensar Metropolitano: 10 anos de Implementação da Agência RMBH. BELO HORIZONTE: Fundação João Pinheiro e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte).

33 Responsável pela criação da Região Metropolitana de São Paulo.

34 Aulete, Caldas. Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa (organizador Paulo Geiger. Rio de Janeiro: Lexikon, 2011, p. 983.

35 DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito* – Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica e à Lógica Jurídica. Norma Jurídica e Aplicação. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.386.

36 O artigo 50 do Estatuto da Cidade determinou que os municípios enquadrados na obrigação de editar os planos diretores que abrigam cidades com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, deverão editá-los até 30 de junho

Por sua vez, o EM passou por duas redações jurídicas distintas no que toca à determinação de sanções jurídicas, na hipótese de descumprimento do dever imposto de elaboração e aprovação do PDUI.

A primeira redação do EM introduzida pela Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015 impôs em seus artigos 10 e 21 o dever jurídico de elaboração por parte das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do PDUI e aplicação de sanções de improbidade administrativa aos agentes públicos integrantes da estrutura da governança interfederativa e aos governadores dos estados integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, caso o plano de desenvolvimento urbano integrado não fosse editado em um determinado prazo. Do mesmo modo, foram abrangidos pelas sanções de improbidade administrativa os prefeitos que deixassem de adequar o conteúdo de seus planos diretores ao plano de desenvolvimento urbano integrado.

Por sua vez, a segunda redação jurídica do EM revogou o artigo 21 por meio da Lei Federal nº 13.683 de 19 de junho de 2018. Sendo assim, deixaram de existir as sanções de improbidade administrativa atribuídas ao governador do estado, prefeitos e agentes públicos integrantes da governança interfederativa.

Em razão das alterações sofridas pelo EM, desenvolveremos as interpretações jurídicas que poderão ser conferidas ao artigo 10 que estabelece a obrigatoriedade de elaboração e aprovação do PDUI.

Diante do referido dever legal imposto pela primeira redação do EM, estabelecemos dois questionamentos ao interpretarmos o artigo 10: 1) O dever de elaborar o PDUI é restrito às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas ou também abrange as microrregiões? 2) Por ser uma obrigação legal a elaboração do PDUI, a lei prevê sanção jurídica em caso do descumprimento desta obrigação levando em consideração um prazo fixado por lei?

No que toca ao âmbito de abrangência das unidades territoriais urbanas para o cumprimento da obrigação legal, a primeira redação do EM previa a aplicação das disposições da lei, inclusive em relação à elaboração o PDUI, caso fosse cabível às microrregiões, nos termos do §1º, I. Por sua vez, a alteração promovida pela Lei Federal nº 13.683/2018 manteve esta disposição e acrescentou no artigo 2º, parágrafo único que caberá ao colegiado (órgão que exerce as funções de governança interfederativa compartilhada entre o estado e os municípios integrantes da unidade territorial urbana, nos termos dos artigos 6º, 7º e 8º) da microrregião decidir sobre a adoção do plano de desenvolvimento urbano em seu planejamento urbano. Sendo assim, é possível concluir que a obrigatoriedade para elaboração do instrumento de planejamento urbano metropolitano só atinge as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sendo facultado às microrregiões a elaboração do plano, levando em conta a decisão de seu órgão de governança interfederativa, por força do artigo 10, caput e parágrafo único do artigo 2º do EM.

Com relação à existência de consequência jurídica sancionatória, na hipótese de descumprimento do dever legal de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, como visto anteriormente, o EM sofreu alteração em sua redação original. Então, dedicaremos algumas breves linhas à explanação das razões que levaram à repentina modificação legislativa.

Nos termos da redação dada originalmente ao artigo 21 pela Lei Federal nº 13.089 de 2015, o governador ou agente público que atuasse na estrutura de governança interfederativa e deixasse de garantir o cumprimento do dever de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana poderia ser responsabilizado por improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992. Isto significava

---

de 2008. Na hipótese de inércia, os agentes públicos envolvidos sofrerão sanções administrativas e funcionais e os prefeitos responderão por atos de improbidade administrativa (art. 52, VII do Estatuto da Cidade). Contudo, o Estatuto da Cidade cometeu um equívoco, pois estabeleceu sanções jurídicas apenas para duas hipóteses que reputou obrigatória a edição do plano, deixando de mencionar os prazos e as sanções correspondentes para as hipóteses dos incisos III a VI.

dizer que os governadores dos estados pertencentes às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas a partir do dia 12/1/2015 (data da entrada em vigor do EM) deveriam elaborar seu PDUI até o dia 12 de janeiro de 2018, sob pena de responderem pelas sanções de improbidade administrativa. Da mesma forma, o mesmo prazo de três anos e a mesma sanção de improbidade administrativa seriam aplicados para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já criadas antes da edição da Lei Federal nº 13089/2015 e que deixassem de elaborar e aprovar seu PDUI.

Por sua vez, os prefeitos dos municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que, no prazo de 3 anos, deixassem de compatibilizar seus planos diretores ao plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado, também responderiam por sanções de improbidade administrativa.

Sendo assim, o prazo legal estipulado como limite para o cumprimento da obrigação de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado seria 12/1/2018 e atingiria mais rapidamente os governadores de estado no que toca à possível imposição das sanções de improbidade administrativa. No que toca aos prefeitos, as sanções de improbidade administrativa só seriam impostas após 3 (três) anos da elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, caso não promovessem a compatibilização entre o conteúdo dos seus planos diretores e o teor dos plano de desenvolvimento urbano integrado, o que alcançaria o prazo de 12/01/2021.

Ao lado das consequências jurídicas apontadas acima, o EM, igualmente previu, nos termos dos artigos 13 e 14, restrições ao apoio da União às ações de governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, na hipótese de não elaboração e aprovação do PDUI, por força da sua primeira redação (Lei Federal nº 13089/2015). No entanto, com a nova redação do artigo 14, §2º do referido diploma legal (Lei Federal nº 13683), admite-se o apoio da União para elaboração e revisão do PDUI, dispensado no caso da elaboração, o cumprimento da exigência constante da alínea c do inciso III do artigo 2º do EM, que consiste na existência de gestão plena por existência da aprovação de PDUI, mediante lei estadual.

Neste passo, é importante estabelecermos parâmetros para interpretarmos os artigos que estabelecem as consequências jurídicas decorrentes da não elaboração e aprovação de PDUI aplicáveis às microrregiões.

Ao interpretarmos a primeira redação do artigo 21 da Lei Federal nº13089/2015 (EM), que previa as sanções de improbidade administrativa, não havia expressa menção às microrregiões, embora o artigo 1º, §1º, inciso I mandasse aplicar, no que fosse possível, o regime do diploma jurídico. De fato, o tratamento expresso atribuído à elaboração e aprovação do PDUI pelas microrregiões só foi dado pelo artigo 2º, parágrafo único da Lei Federal nº 13.683/2018 que passou a prever a competência dos órgãos da governança interfederativa para decidir pela elaboração do PDUI. Sendo assim, pela atual redação do EM que revogou o artigo 21 referente às sanções de improbidade administrativa destinadas aos governantes, agentes públicos da governança interfederativa e prefeitos, não há que se falar na aplicação de sanção caso não tenha sido cumprido o dever de elaborar o PDUI, na hipótese da microrregião ter deliberado por seu órgão colegiado pela elaboração e aprovação do PDUI.

No que toca ao apoio da União para elaboração e aprovação do PDUI das microrregiões e ações de fortalecimento da governança interfederativa o § 3º do artigo 14 prevê expressamente que os requisitos serão estabelecidos em regulamento específico.

Diante de todo o exposto, resta discorrer sobre os motivos que ensejaram as alterações legislativas em relação à redação original do EM.

Em razão da dificuldade de elaboração e aprovação dos planos de desenvolvimento urbano integrado por parte dos órgãos de governança interfederativa e das assembleias legislativas dos Estados (apenas três anos), bem como da possibilidade de imposição de sanções de improbidade administrativa junto aos governadores a partir de 12 de janeiro de 2018, foram iniciadas, já no final do

ano de 2017, ações legislativas e judiciais para adiar o prazo para elaboração dos PDUI<sup>37</sup> e suspender a eficácia das sanções de improbidade fixadas por parte dos agentes públicos metropolitanos que foram inadimplentes em suas ações de elaboração de planejamento.

Sobre às ações políticas que culminaram com medidas legislativas,<sup>38</sup> podemos citar a apresentação do Projeto de Lei 9011 em 7 de novembro de 2017 por Miguel Haddad que, dentre outros pontos<sup>39</sup>, propôs alteração legislativa ao EM para viabilizar dilação de prazo, tendo em vista a grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal (Câmara dos Deputados, 2017, p. 3-4)<sup>40</sup>.

Com relação à medida judicial, o Governador do Pará ajuizou a ADI 5857<sup>41</sup> perante o Supremo Tribunal Federal em 12 de dezembro de 2018 contra os artigos 10 e 21 da Lei nº. 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole).

Consoante ao pensamento do autor da ação, a previsão de penalidades a gestores estaduais e municipais por eventual descumprimento das providências estabelecidas pela Lei n. 13.089/2015

37 De forma recorrente o legislador adota estas alternativas, em razão da dificuldade por parte dos agentes públicos de cumprirem suas obrigações de planejamento. Podemos citar a título de ilustração a dilação de prazo para elaboração e aprovação dos planos diretores municipais. A primeira redação do artigo 50 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) determinou que as cidades com mais de vinte mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas elaborassem e aprovassem seus respectivos planos diretores até o dia 10 de outubro de 2006, sob pena de punição dos governadores do distrito federal e prefeitos dos municípios por sanções de improbidade administrativa, por força do artigo 52, inciso VII do mesmo diploma legal. Entretanto, os municípios brasileiros apresentaram grandes dificuldades para cumprirem este prazo, razão pela qual a Lei Federal nº 11.673/2008 ampliou o prazo para aprovação dos planos diretores dos municípios enquadrados nas hipóteses acima (artigos 41, I e II) até 30 de junho de 2008, sob pena dos agentes políticos (governadores e prefeitos) responderem por sanções de improbidade administrativa.

38 SANTOS, Marcela Oliveira. Análise Institucional: estatuto da Metrôpole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana, p.71. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.

39 Apresentação do Projeto de Lei n. 9011/2017, pelo Deputado Miguel Haddad (PSDB-SP), tinha o propósito de promover a alteração da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da Metrôpole, para estabelecer novo prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI; dispor sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de sua elaboração e ainda, alterar, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Projeto de Lei nº 9011/2017 disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2160251>. Acesso em: 12/2/2020

40 Trechos da Justificação do Projeto de Lei nº 9011/2017 disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2160251>. Acesso em: 12/2/2020: "E, ainda, no art. 21 de suas disposições finais, estabelece que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que não adotar providências para a elaboração e aprovação do PDUI no prazo estabelecido. Considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrôpole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrôpole, sendo apenas sete Regiões Metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos Termos de Referência para a sua elaboração. Por fim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação é imprescindível."

41 Acórdão da ADI 5857 de 2017 foi julgado em 11/10/2019 e está disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330951>. ADI foi relatada pela Ministra Cármen Lúcia Acesso em 12/2/2020. Segue ementa do acórdão: "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DERROGAÇÃO PARCIAL DOS DISPOSITIVOS QUESTIONADOS E PERSISTÊNCIA DE OUTROS. PERDA PARCIAL DO OBJETO. ESTATUTO DA METRÓPOLE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE E ADMINISTRATIVA COMUM. FEDERALISMO DE EQUILÍBRIO. DIREITO URBANÍSTICO. DIRETRIZES GERAIS. DIREITO À CIDADE E AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. CONSTITUCIONALIDADE. 1. Se ocorre revogação, derrogação ou exaurimento de norma objeto de ação direta de inconstitucionalidade, esta, em princípio, deve ser extinta por perda de objeto. 2. Apesar da revogação do art. 21 da Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole), persiste a normatividade do art. 10 do diploma legal, igualmente atacado. Desse modo, a ação deve prosseguir com vistas à análise da constitucionalidade do preceito impugnado. 3. O Estatuto da Metrôpole é fruto de mais de uma década de debates que envolveram o Poder Legislativo Federal, os entes federados, especialistas e cidadãos. Prestígio ao princípio democrático e ao federalismo cooperativo. 4. O desenvolvimento urbano sustentável é direito de todos. Normas gerais da União, formuladas no exercício de competência legislativa concorrente, visam a assegurar o cumprimento de diretrizes necessárias à implementação de políticas públicas nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e não afrontam o pacto federativo. – Parecer pelo não conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência."

afronta o pacto federativo. Neste sentido, acentua que “a fixação de prazo é totalmente incompatível com a realização de ações em regime de cooperação interfederativa, que pressupõe o debate e o consenso entre os diversos entes integrantes de uma região metropolitana”. Ademais, assinala a afronta ao inc. XX do art. 21 e ao inc. I do art. 24 da Constituição da República, pois as normas impugnadas “avançam sobre a autonomia e sobre os poderes reservados aos entes estaduais”. Assim sendo, o governador do estado do Pará requereu ao STF a suspensão da eficácia do art. 21 da Lei n. 13.089/2015 e a declaração de inconstitucionalidade dos artigos. 10 e 21 do EM.

No entanto, como veremos a seguir, foi editada em 12/1/2018 a Medida Provisória nº 818 que, por sua vez, foi convertida na Lei Federal nº13683/2018, revogando expressamente o artigo 21, que determinava as sanções de improbidade administrativa aos agentes políticos integrantes das unidades regionais territoriais. Deste modo, a ADI restou parcialmente prejudicada neste ponto em razão do reconhecimento da perda de objeto das ações de controle abstrato nas quais as normas impugnadas deixaram de subsistir no ordenamento jurídico. Quanto à obrigatoriedade da exigência do PDUI, os ministros do STF reconheceram a constitucionalidade do artigo 10 e, na sequência, julgaram improcedente a ADI<sup>42</sup>. Vale a pena reproduzir os trechos do Acórdão da ADI 5857, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao enfatizar a importância do PDUI das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, bem como o reconhecimento de sua obrigatoriedade:

Instituída a região metropolitana ou a aglomeração urbana, deve haver plano de desenvolvimento urbano integrado elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada, aprovado por lei estadual, como se depreende (...) A Procuradoria-Geral acentuou “que a exigência de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), nos termos do art. 10 do Estatuto da Metrópole, se enquadra como diretriz essencial à cooperação entre entes federados em busca do bem comum, da qualidade de vida, da implementação de políticas públicas, da preservação do meio ambiente natural e do meio ambiente construído, além do desenvolvimento sustentável, com fundamento nos arts. 21-XX, 24-I, 25-caput e §3º e 225, todos da Constituição.

No entanto, em 12 de janeiro de 2018 – coincidentemente<sup>43</sup> na mesma data considerada como prazo final para edição do PDUI nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas –, o Poder Executivo Federal com base no artigo 62 da Constituição Federal (hipóteses de urgência e relevância) editou uma medida provisória para alterar a Lei Federal nº 13089/2015. Do ponto de vista dos motivos que justificaram sua edição, bem como pelo seu conteúdo, ocorreu uma incorporação quase integral das disposições do Projeto de Lei 9011/2017. Percebemos, neste sentido, que houve uma conjugação de esforços, no lapso temporal de dois meses, promovida pelos Poderes Legislativo e Executivo Federal e o Poder Executivo do Estado do Pará para evitar a punição dos agentes políticos em caso de não elaboração e aprovação do PDUI.

Desta vez, no que toca ao PDUI, a Medida Provisória nº 818/2018 apenas ampliou os prazos de elaboração e aprovação dos planos para evitar punição dos governadores de Estados integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, mantendo a redação original do EM no que toca à compatibilização dos planos diretores em relação ao PDUI pelos prefeitos. Destarte, o prazo de elaboração e aprovação do PDUI das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deixou de ser três anos e passou a ser cinco anos da data da instituição da região metropolitana ou da aglomera-

42 Acórdão da ADI 5857 de 2017 trechos do voto da relatora Ministra Cármen Lúcia que está disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5330951>, páginas 4 e 8.

43 SANTOS, Marcela Oliveira. Análise Institucional: estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana, p.72. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favaraão- Brasília: Ipea, 2018.



ção urbana. No que diz respeito às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já existentes, a elaboração e aprovação no âmbito da governança interfederativa (instância colegiada deliberativa) foram dilatados até 31 de dezembro de 2021. Por sua vez, os prefeitos, levando em conta a dilação dos prazos de produção dos planos metropolitanos, permaneceriam com 3 anos para promoverem a compatibilização entre os planos metropolitanos e diretores, contados a partir da aprovação do PDUI por lei estadual.

Vale ressaltar que, em razão da edição da Medida Provisória nº 818/2018, o Projeto de Lei nº 9011 foi arquivado em 31/1/2019, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>44</sup>.

Por seu turno, decorrido o prazo de vigência da Medida Provisória nº 818/2018, ela foi convertida na Lei Federal nº 13.682 de 19/6/2018 que alterou as Lei Federal nº 13089/2015 (Estatuto da Metrópole) e Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana), que nos termos do artigo 4º revogou expressamente o artigo 21 da Lei Federal nº 13089/2015, justamente o artigo dedicado ao estabelecimento dos prazos de elaboração do PDUI e as sanções de improbidade aos agentes políticos dos estados e municípios envolvidos na constituição das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Evidentemente que a expressa revogação do artigo que estabelecia sanções ao inadimplemento da norma que estabelece o dever jurídico de elaborar o PDUI (artigo 10, caput do EM) causou polêmica junto aos gestores públicos e juristas. De um lado, alguns juristas como Victor Carvalho Pinto e Marcela Oliveira Santos demonstraram apoio à medida de revogação do artigo 21, por entenderem que a sanção de improbidade administrativa não era adequada para estabelecer obrigatoriedade dos governadores elaborarem e aprovarem os planos de desenvolvimento urbano integrado e os prefeitos viabilizarem a compatibilização entre o conteúdo destes planos e os planos diretores no que toca às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Neste sentido, Victor Carvalho Pinto afirma<sup>45</sup>:

A fixação em lei federal de prazos para elaboração de planos por entes subnacionais, acompanhada da tipificação como improbidade administrativa do inadimplemento dessa obrigação, foi inicialmente adotada no Estatuto da Cidade e posteriormente no Estatuto da Metrópole. No caso dos planos diretores, o resultado foi negativo. Sob pressão do Ministério Público, os municípios apressaram-se em contratar empresas de consultoria para cumprir o prazo, ainda com sacrifício da qualidade do documento produzido. Foram aprovados planos vagos e retóricos, que não estabelecem as exigências fundamentais de ordenação da cidade necessárias para fixar a função social da propriedade de cada lote urbano (CF, art. 182, §2º). Isso foi possível porque não há no Brasil uma adequada tipificação dos planos urbanísticos, ou seja, uma clara definição de seu conteúdo obrigatório. Como isso, o máximo que o Ministério Público e os órgãos federais podem verificar é a existência ou não do plano, mas não o atendimento a padrões técnicos de qualidade, pois estes não existem. Nesse contexto, a exigência de elaboração de planos em prazos fixados pela União apenas contribui para comprometer sua qualidade, transformando essa obrigação em mera formalidade.

Por outro lado, podemos citar a posição de quem entende que, apesar das sanções de improbidade administrativa não serem adequadas para promoção de um planejamento metropolitano

44 Projeto de Lei nº 9011/2017 disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2160251>. Acesso em: 12/2/2020.

45 Estatuto da Metrópole em Movimento: As alterações promovidas pelas medidas provisórias 818 e 862, de 2018 e pela Lei 13683, de 2018, p. 17 in: Pensar Metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH elaborada pelos organizadores: Diego Pessoa Santos, Gustavo Batista de Medeiros, Gabrielle Sperandio Malta e Maria Valeska Duarte Drummond. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 2019.

adequado, a completa ausência de sanções ou consequências jurídicas pode resultar em quadro de omissão ou extrema inércia dos agentes políticos em relação à elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado. Esta é a posição que entendemos mais adequada. Na realidade, sustentamos que outros tipos de sanções poderão ser previstas em lei, como, por exemplo, suspensão de repasse de recursos para incremento da gestão metropolitana, na hipótese de não elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado. Esta solução já foi tratada no artigo 18 da Lei Federal nº 12305/2010 (Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos), ao condicionar a elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos ao acesso a recursos da União pelos municípios para financiar empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos. Neste particular, a despeito de Marcela dos Santos Oliveira<sup>46</sup> inicialmente se colocar favorável à revogação do artigo 21 pela Lei Federal nº 13683/2018, acolhemos alguns dos argumentos desenvolvidos pela autora ao advertir o intérprete que a ausência de sanções para coibir o inadimplemento do agente político no que concerne ao planejamento metropolitano poderá causar sérios prejuízos à organização, ao planejamento e à execução das funções públicas de interesse comum:

A retirada da tipificação como crime de improbidade mostra-se positiva, na medida em que a elaboração do PDUI é um processo altamente complexo que envolve diversas camadas institucionais, cujo controle não está somente nas mãos do gestor público e do chefe do Executivo. Nesse contexto, seria de grande dificuldade a demonstração da culpabilização de tais agentes. Embora seja desejável criar mecanismos de *enforcement* para que os gestores municipais e estaduais atuem em conformidade com as normas gerais editadas pela União, não se mostra razoável a imposição de improbidade para o caso do PDUI. Por outro lado, a inexistência de qualquer prazo, ainda que programático ou para fins de limitação de recebimento de recursos, como medida indutiva do comportamento dos entes federados pela União, enfraquece a política metropolitana.

Em suma, em razão da revogação completa do artigo que qualificava como improbidade administrativa o descumprimento dos prazos de elaboração do PDUI por governadores e de adaptação dos planos diretores ao PDUI por prefeitos e da exceção prevista pelo artigo 14, §2º para o cumprimento da gestão plena, estamos diante de um comprometimento efetivo em relação à exigência como dever jurídico de planejamento metropolitano.

A despeito do EM regulamentar a forma de elaboração e o conteúdo do PDUI, voltado à viabilização econômico-financeira, gestão e projetos estruturantes para promoção do desenvolvimento territorial estratégico metropolitano, ao deixar de estabelecer sanções jurídicas na hipótese de não elaboração, enfraqueceu sua importância estratégica na concretização do sistema de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

## 5. INTERFACES ENTRE O PDUI E OS PLANOS SETORIAIS INTERFEDERATIVOS

O presente item será dedicado ao exame especificamente do artigo 10, §1º do EM que traz a previsão de compatibilização entre o PDUI e planos setoriais interfederativos. A escolha do vocábulo interfaces para explicitar esta articulação leva em consideração o seu significado que é adequado para abordagem que será desenvolvida: Sf 1. Campo em que interagem disciplinas ou fenômenos diversos: Há uma interface entre a biologia e a química<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Os caminhos das regiões metropolitanas: avanços e desafios Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura p. 114. São Paulo, ano 20, nº 51, p. 109-116, Setembro-Outubro/2019

<sup>47</sup> Aulete, Caldas. Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa (organizador Paulo Geiger. Rio de Janeiro: Lexikon, 2011, p. 805.

De fato, como será constatado, os dois planos, apesar de apresentarem escalas de abrangência territorial semelhantes, suas especificidades são muito distintas em termos de conteúdo. De um lado, o PDUI é mais genérico, enquanto os planos setoriais interfederativos têm um grau de detalhamento e especialidade mais direcionada à determinada política pública urbana<sup>48</sup>.

O inciso II do artigo 9º do EM acrescentou ao rol dos instrumentos de planejamento de política urbana definidos pelo artigo 4º do EC os planos setoriais interfederativos, levando em consideração a promoção do desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Por seu turno, determina o §1º do artigo 10 do EM que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas poderão formular planos setoriais interfederativos, desde que respeitem as disposições do plano de desenvolvimento urbano integrado.

No que diz respeito à articulação entre os planos de desenvolvimento urbano integrado e os planos setoriais interfederativos das microrregiões, aplicaremos, mais uma vez o disposto no artigo 10, caput, em conjunto com os artigos 1º, §1º, inciso I e 2º, parágrafo único do EM. Vale dizer, que serão aplicáveis as disposições do EM às microrregiões, no que couber, facultando por parte destas unidades territoriais a elaboração do PDUI, de acordo com a decisão do órgão de governança interfederativa. Desta forma, é possível afirmar que a existência de uma possível articulação neste nível de planejamento com as microrregiões e planos interfederativos setoriais só ocorrerá se a microrregião elaborar este plano.

De outro giro, é preciso examinar nas legislações que estabelecem as previsões sobre os planos setoriais interfederativos se os comandos normativos são direcionados às microrregiões.

Como forma de esclarecermos o sentido dos planos setoriais interfederativos, utilizaremos a definição formulada por Edson Ricardo Salem e José Marques Carriço<sup>49</sup>:

Instrumento que contém as diretrizes e políticas dadas pelos diversos setores de atuação de governança interfederativa. Diz respeito às principais políticas urbanas que incidem sobre o espaço regional, tais como saneamento básico, coleta e disposição final de resíduos, habitação, mobilidade, redução de riscos, recuperação ambiental e outras. Tais políticas, cujos instrumentos de implantação são os planos setoriais, na maior parte das vezes estão relacionadas a dinâmicas que não se limitam ao espaço dos municípios, ultrapassando suas fronteiras administrativas e requerendo a construção de estruturas de governança interfederativa capazes de garantir a plena realização dos objetivos e diretrizes fixados em níveis nacional e estaduais.

São considerados instrumentos de desenvolvimento urbano integrado dotados de caráter de especialidade técnica em relação a determinado setor, complementa Marcela de Oliveira Santos<sup>50</sup>, os planos previstos em várias legislações federais que tratam das políticas públicas setoriais como, por exemplo, Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.455/2007), Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11124/2005) e Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010).

Acrescentamos ainda o artigo 6º, I da Lei Federal nº 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) que institui como diretriz federal a promoção da integração da política de mobilidade com

48 SANTOS, Marcela Oliveira. Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, p.484. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018. De acordo com a autora: "O desafio será compatibilizar o conteúdo dos planos setoriais com o PDUI, pois se está diante de um plano mais específico, que supostamente foi elaborado por atores mais especializados, em face de outro plano mais generalista, mas que apresenta a visão integrada do território".

49 SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (Organizadores). Comentários ao Estatuto da Metrópole (Organizadores) Editora Universitária Leopoldianum, 2018), p. 75

50 SANTOS, Marcela Oliveira. Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, p.484. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.



a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.

O principal fundamento legal do argumento exposto pela autora era encontrado no §2º artigo 1º da primeira redação do EM:

Art. 1º § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

No entanto, o referido dispositivo (artigo 1º, §2º) sofreu alteração em sua redação dada pela Lei Federal nº 13.683/2018 ao dispor que, na aplicação das disposições legais do EM, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no EC.

Em função desta alteração legislativa, indagamos se esta articulação entre o planejamento metropolitano deverá permanecer em relação às demais políticas urbanas setoriais. A resposta é positiva, ainda que a redação que afirmava expressamente esta ampla articulação tenha sido alterada. Ao efetuarmos uma interpretação sistemática levando em consideração o conteúdo jurídico do artigo 2º, incisos I, IV, g, h, XVIII do EC, a política urbana desenvolvida em sua escala local e metropolitana deverá buscar a proteção ao direito a cidades sustentáveis que garantem o acesso à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana e transportes componentes da política urbana tratados nos planos setoriais interfederativos.

Nessa linha de ideias, e levando em consideração a facultatividade do PDUI para as microrregiões, a articulação só será possível diante da existência do PDUI por determinação do órgão colegiado da governança interfederativa, desde que a política setorial apresente previsão de plano específico para as microrregiões, como é o caso da Lei da Política nacional de Resíduos Sólidos. Caso esta exigência não seja determinante, não há que se falar na aplicação destas disposições para as microrregiões.

Ressaltamos uma observação importante elaborada por Alexandre Levin<sup>51</sup> ao dispor sobre o tema. O autor enfatiza que, para cada um dos planos setoriais interfederativos elaborados para as políticas específicas de mobilidade, saneamento, resíduos sólidos, todos deverão ser elaborados por leis estaduais da mesma forma que o PDUI, justamente para possibilitar a articulação com o plano metropolitano, bem como gerar seus efeitos sobre os municípios integrantes das unidades territoriais regionais:

Além do plano de desenvolvimento integrado, as unidades territoriais podem formular planos setoriais interfederativos, destinados a regular políticas públicas específicas (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §1º). Assim, a região metropolitana pode contar, por exemplo, com um plano específico para a execução integrada do serviço de saneamento básico ou de gestão de resíduos sólidos. Os planos setoriais devem respeitar as disposições do plano integrado e, não obstante a omissão do Estatuto, também devem ser aprovados por lei estadual, para que surtam efeitos sobre todos os Municípios integrantes do ente metropolitano.

Finalmente, é importante registrar que o EM não estabeleceu em sua redação original e tampouco na alteração promovida pela Lei Federal nº 13683/2018, prazo de obrigatoriedade para o cumprimento desta articulação entre planos, nem sanções na hipótese de seu descumprimento.

51 LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p.85, Setembro-Outubro/2019

## 6. PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: CONTEÚDO E INTERFACES COM OS PLANOS DIRETORES

### 6.1 Noções Gerais sobre o Conteúdo Mínimo do PDUI

O artigo 12, §1º do EM determina o conteúdo mínimo que deverá ser previsto no PDUI, sendo possível identificar três grupos de temas. O primeiro grupo, composto pelos incisos II e V do artigo 12, são voltados à fixação de zoneamento específico para questões ligadas à esfera metropolitana das unidades territoriais, relacionadas ao macrozoneamento das regiões e à delimitação de áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem. Já o segundo grupo, que abrange os incisos I, III, IV, VII do mesmo artigo, são direcionados à fixação de diretrizes, isto é, orientações básicas para formulação e implementação de políticas públicas de caráter metropolitano, como por exemplo, a definição das funções públicas de interesse comum (incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos), estabelecimento de linhas mestras para promoção de ações articuladas entre os municípios integrantes da unidade regional no que toca à política de parcelamento, uso, ocupação do solo e de regularização fundiária urbana, bem como das demais políticas urbanas relacionadas aos setores da habitação, mobilidade e saneamento básico (políticas intersetoriais). E, por sua vez, o terceiro grupo, no inciso VI do artigo 12, cuida da implementação do sistema de controle social para efetivação do conteúdo do PDUI, por meio da criação de um sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Ao lado das tipologias de temas que deverão ser tratados no PDUI, é importante ressaltarmos que a redação do artigo 12, §1º é enfática ao dispor que o plano deverá contemplar no mínimo os conteúdos indicados nos incisos do artigo. Qual o sentido que devemos extrair do conteúdo mínimo exigível para todo e qualquer PDUI editado por determinada unidade territorial regional<sup>52</sup>?

Trata-se de terminologia já utilizada e aplicada aos planos diretores disciplinados pelo EC. Vale dizer, o EC definiu em seu artigo 42 o conteúdo mínimo que deverá ser tratado pelos Planos Diretores locais. Deste modo, poderemos aproveitar para o estudo do PDUI muitos conteúdos que partiram da análise do EC.

O §1º do artigo 12 utiliza o termo contemplar para tratar do conteúdo mínimo do PDUI. De acordo com o dicionário de Caldas Aulete,<sup>53</sup> um dos sentidos do verbo contemplar que poderá ser aplicado para a análise do dispositivo legal está relacionado à noção de levar em conta; atentar para. Sendo assim, órgãos de gestão metropolitana que compõem a governança interfederativa (art. 8º da Lei Federal nº 13.089/2015) junto com o legislador estadual deverão levar em consideração, no mínimo, os temas previstos nos incisos I a VII do §1º do artigo 12 do EM.

A noção de conteúdo mínimo, como já explicou o professor José dos Santos Carvalho Filho<sup>54</sup> ao dispor sobre o tema por ocasião do exame do tema dos planos diretores não exige por parte do intérprete grandes esforços hermenêuticos, pois traduz um patamar mínimo que o plano deverá seguir para ser caracterizado juridicamente por esta natureza. No entanto, o autor, ao construir seu raciocínio, explica que conteúdo mínimo não se confunde como conteúdo exclusivo, que levaria à determinação de conteúdos restritos para determinado plano. Nesse seguimento, o plano diretor

52 Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião, quando for o caso.

53 Aulete, Caldas. *Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa* (organizador Paulo Geiger. Rio de Janeiro: Lexikon, 2011, p. 389

54 FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. 2ª edição, p. 286.

deverá cumprir os requisitos mínimos do artigo 42 do EC, enquanto o PDUI deverá obedecer ao disposto no artigo 12 do EM.

A doutrina que examina o conteúdo mínimo do PDUI recorre à doutrina do conteúdo do Plano Diretor para questionar se a omissão quanto ao tratamento de alguns dos temas de abordagem obrigatória poderá gerar vícios quanto à validade jurídica do plano. Neste ponto, existem dois tipos de questionamentos jurídicos que poderão ser feitos em relação ao PDUI. O primeiro deles qualifica o vício na categoria de inconstitucionalidade por omissão por via reflexa, uma vez que a lei estadual, responsável pela aprovação do PDUI, nos termos do artigo 10, caput contraria o disposto na lei federal (EM), e esta, por sua vez, deve apresentar coerência com o artigo 25, §3º da Constituição Federal. Esta é a posição defendida por José dos Santos Carvalho Filho<sup>55</sup> como aplicável aos planos diretores que deixam de respeitar o conteúdo mínimo do artigo 42 do EC:

Por outro lado, se o plano se omitir quanto a algum dos assuntos de regulação obrigatória, estará em descompasso com a regra geral enunciada no art. 42 do Estatuto. Se tal ocorrer, o caso será de inconstitucionalidade por omissão por via reflexa, já que a lei municipal estará em contrariedade com a lei federal, e esta, por sua vez, guarda compatibilidade com a Constituição. Caberá ao Município, então, editar nova lei, de caráter supletivo, com a finalidade de contemplar a lacuna da lei anterior que aprovou o plano. Tanto será possível lei nova autônoma, tratando da matéria omissa na lei anterior, quanto lei nova corretiva, na qual seja somente determinada a inclusão da matéria faltante na lei anterior.

Na sequência, o doutrinador verifica hipótese do governo municipal não suprir a lacuna legislativa. De acordo com o seu pensamento, poderiam ser aplicadas as várias formas de controle de constitucionalidade das leis por omissão, tanto na modalidade mandado de injunção (art. 5º, LXXI) quanto por ação de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º), embora reconheça que nenhuma delas corrige com efetividade as omissões constitucionais<sup>56</sup>.

Assim sendo, na linha defendida pela doutrina do professor José dos Santos Carvalho Filho em relação à omissão dos PDUI(s) que deixaram de tratar dos assuntos que constituem o conteúdo mínimo estabelecido pelo EM defendemos que o controle dos planos será viabilizado por meio do controle de inconstitucionalidade por omissão.

Por sua vez, o segundo questionamento jurídico qualifica o vício do PDUI que contraria o artigo 12 do EM como sendo desvio de poder legislativo em matéria urbanística<sup>57</sup>. Neste caso, a compatibilidade do conteúdo do plano é examinada em termos de verificar se efetivamente o conteúdo mínimo do PDUI atende às diretrizes gerais estabelecidas no artigo 2º do EC, de acordo com o artigo 1º, §2º e 7º da Lei Federal 13089/2001. Trata-se de um controle efetivado sobre a relação existente entre o conteúdo do plano e o resultado alcançado.

55 FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. 2ª edição, p. 286.

56 FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. 2ª edição, p. 287. Nas palavras do autor: "Quid juris se o governo municipal não suprir a lacuna? O ordenamento jurídico contempla várias formas de controle de constitucionalidade das leis, para enfrentar situações de inconstitucionalidade tanto de caráter comissivo como por omissão. Se os instrumentos do controle no caso de leis e atos já editados, de um lado, são dotados de certa eficiência, o controle no caso de inconstitucionalidade por omissão ainda deixa a desejar. De um lado, tem-se o mandado de injunção (art. 5º, LXXI), que, entretanto, só visa suprir ausência de regulamentação prejudicial ao exercício de direitos concretizados; de outro, a Constituição contempla a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cujo pressuposto é a existência de "omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional (art. 103, §2º)". Nenhuma delas, no entanto, saneia com efetividade, as omissões constitucionais. No que toca à ação direta de inconstitucionalidade por omissão, por exemplo, o único instrumento de coerção é aquele dirigido a órgão administrativo omissor; nesse caso, o Judiciário profere decisão determinativa, ou mandamental. Quando se trata, porém, de omissão de Poder, a decisão terá cunho meramente cientificador, sem qualquer indicio de coercibilidade".

57 SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais, p. 57. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros Editores, 2014. 3ª edição.

Neste particular, trazemos à colação a posição de Carlos Ari Sundfeld ao aplicar a teoria de invalidação dos planos diretores por meio do controle de desvio de poder legislativo<sup>58</sup>:

Assim, por exemplo, a previsão do art. 2º, VI, “c” do Estatuto- de que a ordenação deve evitar os empregos do solo que se apresentem como “excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” pode servir para censurar a alteração da lei de zoneamento que autorize a intensificação do emprego do solo quando isso importar quebra da necessária relação de equilíbrio entre a intensidade desse emprego e as possibilidades da infraestrutura. Pode-se dizer que as novas disposições do Estatuto dão fundamento jurídico específico para o controle do desvio de poder legislativo em matéria urbanística, o qual até aqui não era frequente, apesar da evolução recente da teoria sobre esse controle (propiciado pela aplicação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade ou devido processo legal substantivo).

Desta forma, percebemos que o desvio legal é verificado quando identificamos vícios lógicos ou teleológicos, baseados em raciocínios de ponderações entre meios e fins alcançados pela norma. Parafraçando Pedro Estevam Serrano<sup>59</sup>, o desvio de poder legislativo comporta duas modalidades: a) o desvio de finalidade legislativa (quando utilizada competência legislativa para obter fim diverso àquela prerrogativa de legislar, ou seja, quando houver inadequação entre os fins da medida adotada e os fins constitucionais que conformam a competência legislativa); b) e o desvio de poder por vício causal (quando a medida legal for inadequada, contraditória ou irrazoável diante dos fins a que se destina; quando o exercício da própria competência legislativa for irrazoável e desproporcional aos fins desejados)<sup>60</sup>.

Com relação à aplicação da teoria do desvio de poder legislativo ao conteúdo mínimo do PDUI utilizaremos o exemplo prático disposto na Lei da Política de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo, como forma de reforçar o teor do PDUI, disposto nos incisos do 2º do EC combinado com os incisos III e V do artigo 12 do EM<sup>61</sup>.

A Lei do Estado de São Paulo nº 13798/2009, que trata da Política de Mudanças Climáticas, estabelece diretrizes sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera. Dentre os objetivos específicos da Lei, previstos no artigo 5º, incisos III e V encontramos o estabelecimento de formas de estimular a modificação ambientalmente positiva no uso do solo urbano e rural, com foco na redução de emissões dos gases de efeito estufa e no aumento da absorção dos sumidouros; de implementação de ações de prevenção e adaptação às alterações produzidas pelos impactos das mudanças climáticas, a fim de proteger os estratos mais vulneráveis da população, bem como viabilizar planejamento urbano sustentável por meio da identificação, estudo de suscetibilidade e proteção de áreas de vulnerabilidade indireta quanto à ocupação desordenada do território. Por ser um assunto de caráter ambiental com reflexos urbanos, defendemos que este conteúdo poderá ser tratado como conteúdo do PDUI, com base nos incisos III e V do artigo 12 do EM, que tratam da fixação de diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano como o propósito de delimitar e regulamentar as áreas com restrições à urbanização visando à controlar a ocupação das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais.

58 SUNDFELD, Carlos Ari. (Org.) DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2014, p.57. 3ª edição

59 SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O Desvio de Poder na Função Legislativa*. São Paulo: FTD, 1997, p.96.

60 SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *O Desvio de Poder na Função Legislativa*. São Paulo: FTD, 1997, p.95.

61 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, páginas 389/390.

Sendo assim, nos termos do artigo 10 da Lei Estadual que trata da Política de Mudanças Climáticas (nº 13789/2009), compete ao PDUI fixar diretrizes e padrões genéricos para prevenir e evitar ocupações desordenadas de áreas de vulnerabilidade direta e indireta, como o setor costeiro, zonas de encostas e fundos de vale, além de aumentar a cobertura vegetal das áreas urbanas dos municípios conurbados e promover o plantio de espécies que reduzam as ilhas de calor (art. 10, I e XI).

Diante do raciocínio exposto, como aplicaremos a teoria do desvio de poder legislativo ao PDUI?

Imaginemos a hipótese do PDUI, ao dispor sobre diretrizes da política de mudanças climáticas, adotar medidas que diminuam a cobertura vegetal das áreas urbanas dos municípios conurbados, ou promover adensamentos urbanos em áreas de fundos de vale em municípios metropolitanos, gerando ocupações desordenadas em áreas estratégicas de controle natural do clima, aumentando a ilha de calor urbano e incrementando o efeito estufa em cada município.

A teoria do desvio de poder poderá ser aplicada ao caso concreto, pois os padrões adotados são desproporcionais, irrazoáveis, diante dos fins aos quais estão atrelados (art.2º, VI, g, do EC), justamente por aumentar a poluição e a degradação do clima dos municípios metropolitanos. Certamente, não houve compatibilidade entre o conteúdo do PDUI e as diretrizes do EC, como por exemplo, o artigo 2º, inciso VI, h que dispõe que compete ao planejamento urbano municipal ordenar e controlar o uso do solo urbano de forma a evitar a exposição da população a riscos de desastres. Ademais, este conteúdo viola o princípio da função social da cidade (art. 182 da Constituição Federal de 1988), que conta com o adequado ordenamento do solo para construir cidades sustentáveis. Trata-se de desvio de poder legislativo, de PDUI face à contribuição que viabiliza o planejamento urbano, desde que seja para alcançar finalidades do desenvolvimento sustentável, nas cidades, traduzido no art.182 como função social da cidade.

## **6.2 Análise das matérias que compõem especificamente o conteúdo mínimo**

### **6.2.1 Incisos II e V do artigo 12 do Estatuto da Metrópole**

Como foi dito no item anterior, o primeiro grupo temático de matérias que compõem o conteúdo mínimo do PDUI está indicado nos incisos II e V do artigo 12 da Lei 13.089/2015 e são direcionados à elaboração do macrozoneamento com abordagem metropolitana e demarcação de áreas que apontem restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais

Do ponto de vista jurídico, macrozoneamento é um zoneamento em escala mais abrangente e se constitui numa organização de planejamento que divide o território em porções de acordo com características comuns semelhantes, indicando os tipos de uso permitido, incentivado ou proibido para o local, bem como o tipo de ações que o Poder Público planeja para aquela determinada área, de prestação de serviços públicos, obras ou incentivos<sup>62</sup>.

De outro lado, é importante assinalar o conceito de zoneamento delineado pelo professor José Afonso da Silva,<sup>63</sup> que, de forma abrangente, consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo ou das características arquitetônicas. Na sequência, o autor detalha cada um dos tipos de zoneamento:

Sob o primeiro aspecto, cuidar-se-á de dividir o território do Município em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de expansão urbana e zona rural, o que define a qualificação urbanística do solo, conforme já estudamos antes. Quanto ao segundo, tratar-se-á de dividir o território do Município em zonas de uso, o que consubstancia o zoneamento de uso ou funcional. Relativa-

62 BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo e BEIROZ, Hélio. PLANOS DIRETORES E ÁREAS RURAIS: Notas sobre competências do município e referências para concepção de macrozoneamento, p. 2. ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019.

63 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 8ª edição, p. 241.

mente ao terceiro, cogitar-se-á de fixar as características que as construções deverão ter em cada zona (zoneamento arquitetônico) o que tem aplicação especial nas zonas de proteção histórica.

De fato, as três acepções são direcionadas à competência fundamental do município prevista no artigo 30, inciso VIII da Constituição Federal, qual seja promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Neste sentido, surgem questionamentos jurídicos da competência federativa, isto é, se a governança interfederativa (art. 6º da Lei Federal nº 13089/2015) que atua de forma compartilhada para gestão da região metropolitana poderia, por meio de PDUI, tratar destes temas, de competência essencialmente municipal. Apesar de elaborada antes da edição do EM, em tese de doutorado por nós elaborada<sup>64</sup> abordamos esta questão defendendo que as matérias que poderão compor o PDUI serão aquelas que apenas disciplinem uso e ocupação do solo na medida que sejam direcionadas à proteção ambiental, justamente por ser qualificada competência comum administrativa, nos termos do artigo 23, e legislativa concorrente de acordo com o artigo 24 da Constituição Federal, uma vez que permite que tanto os estados e municípios tutelem este interesse de acordo com a gestão interfederativa que atua sobre as funções públicas de interesse comum.

Nos termos do artigo 2º, inciso II do EM, as funções públicas de interesse comum resultam em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, exigem ação unificada, integrada entre os municípios componentes da região e o estado responsável por sua criação. As funções comuns, portanto, dizem respeito, a um só tempo, aos vários municípios conurbados, cuja gestão exige atuação integrada. Sendo assim, no PDUI serão abordadas ações e diretrizes relativas ao macrozoneamento e até mesmo ao planejamento do uso e ocupação do solo das regiões metropolitanas de modo a evitar que o processo de conurbação acarrete efeitos negativos para o meio ambiente, referentes à poluição e degradação ambiental.

Como forma de reforçar este argumento, reproduziremos vários exemplos que desenvolvemos na tese<sup>65</sup> para explicitar o macrozoneamento e até mesmo a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se houver no município.

Ressaltamos que a indicação pelo PDUI das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se houver no município, foi introduzida pela Lei Federal nº 13.683/2018 para estabelecer um sistema de Proteção e Defesa Civil já regulamentado pela Lei Federal nº 12.608/2012. De acordo com o artigo 4º, inciso I são diretrizes gerais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil a atuação articulada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas, sendo que em matéria urbanística os entes federados têm como objetivo, nos termos do artigo 5º, inciso X e XI, estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana e combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas.

Além disto, a legislação federal prevê para os estados (art. 7º, inciso IV) a competência de identificar e mapear as áreas de risco em articulação com a União e os municípios, sendo que este último tem por excelência, nos termos do artigo 8º e 22, a competência de identificar e mapear as áreas de risco e desastres, sobretudo, se estiverem indicados no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Vale ressaltar, ainda, que a Lei Federal nº 12608/2012 tornou

64 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. Tese de doutorada defendida por ocasião do programa de pós-graduação em Direito Urbanístico da PUC/SP. São Paulo, 2013, p. 391.

65 MENCIO, Mariana. MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 391-397.



obrigatória, nos termos do artigo 41 do EC a elaboração de plano diretor com conteúdo específico do artigo 42-A por parte dos municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Como primeiro exemplo de harmonização entre o macrozoneamento metropolitano e o zoneamento definido como competência municipal, podemos citar a Lei nº 13.798 de 9/11/2009,<sup>66</sup> que instituiu a Política do Estado de São Paulo de Mudanças Climáticas, prevendo a elaboração de planos adequados e integrados para a gestão das áreas metropolitanas, passível de ser tratado como conteúdo do PDUI (art. 6º, VI). Para cumprir esta tarefa, o art. 5º, XV destaca como um dos objetivos promover um sistema de planejamento sustentável de baixo impacto ambiental e energético, inclusive identificar, estudar a suscetibilidade e proteger áreas de vulnerabilidade indireta quanto à ocupação desordenada do território.

Por sua vez, o PDUI fixa diretrizes e padrões genéricos destinados a prevenir ocupações desordenadas de áreas de vulnerabilidade direta e indireta, como o setor costeiro, as zonas de encostas e fundos de vale, aumentar a cobertura vegetal das áreas urbanas dos municípios conurbados, plantar espécies que reduzam as ilhas de calor (art. 10, I e XI), todas medidas observadas como parâmetros para disciplinar o uso do solo urbano e rural nos municípios da região metropolitana.

Na sequência, destacamos a proteção regional dos mananciais do Estado de São Paulo, com base na Lei Estadual nº 9.866/1997<sup>67</sup> e Lei nº 13.579/2009, como instrumento de planejamento e gestão o art.10 da Lei nº 9.866/97 que propõe utilizar áreas de intervenção, diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional (art. 11, I). Segundo o art.12, foram definidas áreas restritas à ocupação, de ocupação dirigida e de recuperação ambiental.

Enfatizamos, ainda, o art.16, ao determinar que, para cada Área de Proteção da Região de Mananciais (APRM), serão estabelecidas diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse regional, respeitadas as competências municipais e da União, considerando especificidades e funções ambientais das áreas de intervenção para garantir padrões de qualidade e quantidade de água bruta, passível de tratamento convencional para abastecimento público. Segundo o art. 19, as leis municipais de planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano deverão incorporar as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas de interesse para preservar, conservar e recuperar os mananciais.

Sobre fixar índices específicos, através da combinação dos critérios de uso e ocupação do solo com parâmetros ambientais<sup>68</sup>, a Lei da bacia Billings estabelece diretrizes para o planejamento e gestão de cada área de Intervenção<sup>69</sup>. Para a subárea de ocupação de baixa densidade (SBD<sup>70</sup>), foram definidos (art. 25, I, II e art. 30) parâmetros de uso e ocupação do solo, a fim de assegurar a manu-

66 Dispõe sobre condições para as adaptações necessárias aos impactos derivados das mudanças climáticas e sobre as formas destinadas a redução ou estabilização da concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera.

67 Dispõe sobre as diretrizes e normas para a proteção e recuperação das bacias hidrográficas dos mananciais do Estado de São Paulo.

68 Lei nº 13.579/2009 – art. 4º: VII – lote mínimo: área mínima de terreno que poderá resultar de loteamento, desmembramento ou desdobro; VIII – taxa de permeabilidade: o percentual mínimo da área do terreno a ser mantida permeável de acordo com a área de intervenção; IX – coeficiente de aproveitamento do terreno: relação entre a área construída e a área total do terreno, de acordo com a área de intervenção; X – índice da área vegetada: relação entre a área com vegetação, arbórea ou arbustiva, e a área total do terreno, definida de acordo com a área de intervenção.

69 Lei da Bacia Billings. Art. 4º – II – Área de Intervenção: Área Programa sobre a qual estão definidas as diretrizes e normas ambientais e urbanísticas voltadas a garantir os objetivos de produção de água com qualidade e quantidade adequadas ao abastecimento público, de preservação e recuperação ambiental, na seguinte conformidade.

70 Lei da Bacia Billings. Art. 20 – Áreas de Ocupação Dirigida (AOD) – são áreas de interesse para a consolidação ou implantação de uso urbano ou rural, desde que atendidos os requisitos que assegurem a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento público. IV– SBD: Subárea de Ocupação de Baixa Densidade: área não urbana destinada a usos com baixa densidade de ocupação, compatíveis com a proteção aos mananciais.

tenção das condições ambientais adequadas à produção de água para o abastecimento público<sup>71</sup>. É admitido o uso misto em todas as subáreas, desde que respeite a legislação municipal de uso e ocupação do solo e as disposições quanto a parâmetros urbanísticos, infraestrutura e saneamento ambiental definidas na Lei nº 13.579/2009.

Desta forma, verificamos que existe no próprio conteúdo do PDUI a referência de macrozoneamento relacionado às funções públicas de interesse comum, que não deverá ser confundido com os zoneamentos específicos das leis municipais, que indicam a fixação de usos e parâmetros urbanísticos específicos para as diversas áreas locais no sentido de promover o exercício das funções da cidade. As interfaces entre os interesses metropolitanos e locais são frequentes e não poderão acarretar indevida ingerência de competência de um em relação a outro.

### 6.2.2 Incisos I, III, IV e VII do artigo 12 do Estatuto da Metrópole

O segundo grupo de matérias que deverão ser tratadas como conteúdo mínimo do PDUI foram indicadas nos incisos III, IV, VII do artigo 12 da Lei Federal nº 13089/2015. Neste sentido, foram previstos temas direcionados à fixação de diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana e diretrizes mínimas para a implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017.

De forma imediata, ressaltamos a presença, em vários dos incisos, do termo diretrizes para orientar as linhas mestras de atuação em políticas públicas de uso, ocupação do solo, regularização fundiária urbana e demais políticas públicas relacionadas à unidade territorial urbana. Trata-se de orientar os integrantes das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando o for o caso, na promoção de articulação de ações para consecução das políticas públicas de cunho metropolitano, que em última análise dizem respeito à função pública de interesse comum. Como forma de compreender o sentido do dispositivo, vamos investigar o conteúdo do termo “diretrizes”.

A professora Odete Medauar, ao tratar das diretrizes da política urbana previstas no texto constitucional e no EC, explica<sup>72</sup> que no vernáculo, a palavra diretrizes denota o sentido de: *linhas reguladoras; instruções ou indicações para se realizar um plano ou uma ação; orientação; linhas básicas; balizas; esquemas gerais. Ainda surge como sinônimo de diretivas. A professora complementa a afirmação transportando o sentido do vernáculo para a legislação: significa preceitos indicadores, preceitos que fixam esquemas gerais, linhas básicas, balizas em determinadas matérias; preceitos norteadores da efetivação de uma política. Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral.*

Dessa maneira, o dispositivo assinala que as diretrizes pertencentes ao conteúdo mínimo do PDUI são caracterizadas como orientações básicas para formulação e implementação de políticas públicas de caráter metropolitano, como por exemplo, a definição das funções públicas de interesse comum (incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos), estabelecimento de linhas mestras para promoção de ações articuladas entre os municípios integrantes da unidade regional no que toca à política de parcelamento, uso, ocupação do solo e de regularização fundiária urbana, bem como das demais políticas urbanas relacionadas aos setores da habitação, mobilidade e saneamento básico (políticas intersetoriais). Na realidade, o legislador federal enfatizou o papel de

71 Vale destacar que ficará reservada, dentro do lote especificado com área vegetada de lote urbano, 30% da área total do lote, podendo ser dividida em, no máximo, até duas áreas dentro do lote. De outro modo, o gabarito máximo para execução das edificações dentro do lote especificado será de 20 metros, contados a partir da cota do piso do pavimento térreo até a última laje, de cobertura dos pavimentos, sendo tolerados acima desse gabarito apenas as casas de máquinas de elevador e o reservatório de água, quando necessários.

72 MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana in: Temas de direito urbanístico nº 4 coordenada por Daniel Roberto Fink. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p.17.



diretrizes como ações coordenadas, propostas genéricas, pontos de referência regional (abrangência metropolitana) que excluem normas de conteúdo específico ou detalhado para as matérias indicadas.

Neste particular, trazemos as lições de Alaor Caffé Alves que foram acolhidas pelo professor José Afonso da Silva ao dispor sobre o conteúdo e as funções dos planos metropolitanos. Ainda que o raciocínio tenha sido desenvolvido na década de 70 à luz da Constituição de 67/69, seu sentido continua a ser plenamente utilizado à luz dos novos marcos legais metropolitanos<sup>73</sup>:

Achamos aceitáveis as funções seguintes, indicadas por Alaor Caffé Alves: (a) constitui a base inspiradora e legal para a elaboração dos planos de nível inferior, de caráter setorial, das subunidades territoriais e dos planos diretores municipais; (b) trata-se de um plano compreensivo que estabelece um modelo territorial que reflete a localização das atividades econômicas e sociais dentro de uma área geográfica, prevendo, por consequência, as infraestruturas e os equipamentos urbanos necessários; (c) exerce o papel de ponto de referência básica para a coordenação da execução dos serviços comuns, sendo também utilizado como um indispensável instrumento de sincronização dos planos e programas setoriais e municipais (...) Relativamente aos Municípios -conclui o autor-, o que nos interessa de modo especial, a função do plano metropolitano pode assumir três aspectos: a) o de fixar as diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos Municípios integrantes da região metropolitana, para evitar contradições, interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório

De posse do conceito de diretrizes, precisamos compreender como esta articulação entre os municípios integrantes de determinada unidade regional deverá ser retratada como conteúdo mínimo do PDUI.

O artigo 2º, inciso II da Lei Federal nº 13089/2015 considera função pública de interesse comum política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. A Lei Estadual Complementar que instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e, quando for o caso, microrregiões (art. 3º do EM) deverá, nos termos do artigo 5º, inciso II, definir os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana. Pergunta-se: quais seriam os critérios jurídicos que poderão orientar o legislador estadual na delimitação dos referidos campos funcionais?

Reproduziremos alguns trechos de nossa tese no desenvolvimento do referido raciocínio<sup>74</sup>. Neste sentido, valiosa foi a contribuição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>75</sup> que sistematizou os parâmetros utilizados pela doutrina para caracterizar os interesses locais e metropolitanos (funções públicas de interesse comum):

Com relação ao interesse local, o autor aponta: a) predominância do local (Sampaio Dória); b) interno às cidades e vilas (Black); c) que se pode isolar (Bonnard); d) territorialmente limitado ao município (Borsi); e) sem repercussão externa ao Município (Mouskheli); f) próprio das relações de vizinhança (Jellinek); g) simultaneamente oposto a regional e nacional (legal); h) dinâmico (Da-

73 SILVA, José Afonso da apud ALVES, Alaor Caffé Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro, p. 208. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, 8ª edição, p. 168

74 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 117-118.

75 NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro* nº 1, 1999, p.66-67.

lari). No que toca ao interesse comum, o autor aponta os seguintes elementos caracterizadores: a) que apresenta predominância do regional; b) que se externaliza às cidades e às vilas; c) que não está isolado; d) que não está territorialmente limitado ao município; e) que tem repercussão externa ao município; f) que transcende as relações de vizinhança; g) que é simultaneamente oposto a local e nacional; h) que está estabilizado por uma definição legal específica.

De outro lado, Alaôr Caffé Alves<sup>76</sup> indica critérios para definir as funções públicas de interesse comum baseados não apenas na descrição normativa, mas em fatores objetivos, de ordem físico-geográfica, social, econômica, institucional, técnica, financeira ou administrativa. O autor defende ainda que estes fatores poderão redistribuir as competências<sup>77</sup>:

Muitas vezes realiza-se uma certa redistribuição de competências a partir tão somente da consideração a respeito da alteração dos fatos que concretizam o conteúdo delas, em virtude das mudanças ou transformações objetivas do mundo real. Em conseqüência, altera-se o campo da competência, mediante expansão ou restrição de natureza hermenêutica a respeito dos fatos e dos textos dogmáticos, com reflexos inevitáveis no plano jurídico da autonomia[...]. A configuração de competências tem aspectos formais e materiais, e estes últimos, como conteúdos empíricos, dependem da realidade constatada e não apenas da expressão literal de seus respectivos conceitos. Os conceitos jurídicos, não só os teóricos, mas também os de natureza normativa, devem ser completados ou saturados com o concurso da experiência sobre o mundo sócio-econômico, realizando-lhes a concreção interpretativa e aplicativa. [...] O conceito é, por conseguinte, dinâmico e adaptável às circunstâncias da natureza e da conveniência técnica, social ou política, devendo ser, tais circunstâncias e fatores, devidamente ponderados e justificados, podendo até ser deduzidos em possível argüição jurídico-contenciosa.

Alaôr Caffé Alves acrescenta ainda que a caracterização das funções de interesse comum por vezes é identificada pelos efeitos, impactos ou polarizações que os problemas exercerão no entorno regional, estadual ou municipal<sup>78</sup>.

O autor relaciona interesses locais e metropolitanos<sup>79</sup>. Ao verificar que o interesse municipal é interesse predominante local nos campos dos serviços públicos e ordenamento urbano, afirma que não há atividade, serviço ou obra que, por sua natureza intrínseca, sejam considerados de exclusivo interesse local. O mesmo em relação ao interesse metropolitano. Assim, sugere como critério jurí-

76 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 36-37.

77 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 36-38.

78 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p.35: "O interesse comum dessas funções está expressamente referido à unidade operacional a ser constituída de uma diversidade representada pelos Municípios agregados de uma determinada região, associados ao Estado. Seu reconhecimento jurídico é assim, uma resposta institucional para problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais. Tais dimensões, entretanto, não estão diretamente referenciadas à ocupação física de espaços supramunicipais, mas sim aos efeitos, impactos ou polarizações que eventualmente esses problemas possam exercer no entorno regional, estadual, nacional e até internacional. Assim, por exemplo. O Metrô tem sua rede atual implantada totalmente dentro do território do Município de São Paulo. No entanto, em razão dos problemas a que está ordenado a resolver, ele é considerado, sem sombra de dúvida, como equipamento metropolitano, exercendo seu raio de ação influente para além dos lindes do Município da Capital, envolvendo toda a região metropolitana de São Paulo. Uma greve, por exemplo, dos trabalhadores daquele Metrô afeta não só o complexo sócio-econômico da Capital, mas todo o entorno metropolitano, com reflexos inequívocos em todo o país. Daí o seu indiscutível caráter de serviço metropolitano."

79 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 27.

dico para apartar as fronteiras entre o interesse local e o metropolitano o maior ou menor grau de repercussão do problema para alguém ou além dos limites do município<sup>80</sup>.

Alaôr Caffé Alves afirma<sup>81</sup> que o interesse metropolitano (funções públicas de interesse comum) decorre de uma parcela dos interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns, por isto denominado serviço comum<sup>82</sup>.

O ministro Ricardo Lewandowski em seu voto-vista na ADI 1842 adotou este entendimento e formulou o seguinte conceito de função pública de interesse comum:

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependentes, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

Na mesma ADI 1842, o Ministro Gilmar Mendes explicitou nos mesmos termos a qualificação da função pública de interesse comum, sendo que, recentemente, por ocasião do julgamento da ADI 5857/PARÁ<sup>83</sup> a relatora Ministra Cármen Lúcia reproduziu seu voto com base nas mesmas considerações que valem a pena ser reproduzidas para reforçar os argumentos:

O Ministro Gilmar Mendes proferiu voto nos seguintes termos:

“Assim, a Carta Magna não ignorou os fenômenos da concentração urbana e da conurbação, ou seus desafios, que extravasam interesses locais de modo a atingir diversas comunidades e a situar-se sob diferentes autoridades municipais. O próprio crescimento das estruturas urbanas conecta municípios limítrofes de forma tão acentuada que, por vezes, não é possível discernir e precisar responsabilidades e interesses locais. Em especial, duas dificuldades agravam-se nessa nova estrutura urbana: (i) a inviabilidade econômica e técnica de os municípios implementarem isoladamente determinadas funções públicas e (ii) a possibilidade de um único município obstar o adequado atendimento dos interesses de várias comunidades. (...) Evidentemente, a integração metropolitana passa necessariamente pela autonomia municipal para dar soluções que vão além do que cada município pode realizar (cf. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do Federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 141). (...) Destaque-se que ponto fundamental na constituição da integração metropolitana é o interesse comum, que não se confunde com o simples somatório de interesses locais. Com efeito, a partir de fenômenos como a conurbação,

80 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 27.

81 ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998, p.192.

82 ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998, p.192. Vale ressaltar que a opinião do autor ainda contava com a terminologia utilizada pela carta constitucional anterior. De acordo com a terminologia do jurista: “O interesse metropolitano não se automatizou em relação às unidades governamentais implicadas na solução dos problemas a ele atinentes. Juridicamente, portanto, não se reconhece o interesse metropolitano senão como parcela dos respectivos interesses das unidades político-administrativas envolvidas na promoção e execução dos serviços comuns. Daí a conotação específica incluída na ideia de “serviço comum”, em termos da cooperação mútua entre os níveis de governo, considerados horizontal (entre municípios da mesma região) e verticalmente (entre União, Estado e Municípios)”.

83 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5857/PARÁ MINISTRA CÁRMEN LÚCIA RELATORA. ACÓRDÃO PROFERIDO EM 11/10/2019. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 10 E 21 DA LEI N. 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE). REVOGAÇÃO DO ART. 21 PELA LEI N. 13.683/2018. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELEÇER DIRETRIZES GERAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA INSTITUIR REGIÕES METROPOLITANAS. CONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO ELABORADO POR REPRESENTANTES DO ESTADO, DOS MUNICÍPIOS E DA SOCIEDADE CIVIL. FEDERALISMO COOPERATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PREJUDICADA EM PARTE E, NO MAIS, IMPROCEDENTE

o desatendimento de determinadas funções públicas pode afetar não só aquela comunidade, mas pode atingir situações além de suas fronteiras, principalmente considerando os municípios limítrofes. Ou seja, a falta de determinado serviço ou atividade que normalmente só diz respeito a uma única comunidade, pode eventualmente neutralizar o esforço de vários municípios ao redor. Daí que a integração metropolitana surja não só como condição de viabilidade para determinadas políticas públicas, mas como forma de exigir a execução das decisões tomadas coletivamente. Nesse ponto, destaque-se que o mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos Municípios do agrupamento urbano (cf. SILVA, José Afonso da, *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4a ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164)."

Alaôr Caffé Alves entende que legislação estadual, em razão de fatores urbanísticos, sociais, geográficos e físicos não tem o condão de modificar competências jurídicas locais ou regionais. Simplesmente aponta<sup>84</sup> e sistematiza possíveis critérios para identificar o interesse metropolitano, enfatizando, inclusive, que identificar interesse metropolitano é fruto de interpretação<sup>85</sup>.

Reconhece, ainda, dificuldade de identificar a tipologia de determinado serviço. Tem caráter regional, por exemplo, os serviços de transportes suburbanos e o tratamento dos esgotos da metrópole. Por outro lado, há serviços de caráter nitidamente local, como a gestão de cemitérios, a regulamentação dos espaços destinados às feiras livres e outros que geram dúvidas de compreensão de sentido e alcance que demandam interpretação casuística. Neste caso, o jurista propõe critérios para balizar a interpretação: a) a região metropolitana tem funções públicas de interesse comum próprias, distintas das funções estaduais, macrorregionais ou locais; b) as funções públicas de interesse comum metropolitano compreendem também o interesse local dos municípios metropolitanos. Isto justifica a participação destes municípios nas decisões sobre sua organização, regulamentação, planejamento e execução; c) as funções públicas de interesse metropolitano incluem atividades que podem ser segregadas em etapas ou parcelas distintas, para atribuir competências aos diferentes agentes públicos; d) em determinadas parcelas ou fases das funções públicas de interesse metropolitano persiste a competência concorrente (supletiva) ou comum do município. Em suma, são critérios geográficos, econômicos, financeiros, técnicos, institucionais e estratégicos capazes de permitir ao intérprete fixar determinada categoria de interesse.

Como forma de exemplificar as afirmações acima, trazemos à colação um bom exemplo desenvolvido por Alexandre Levin referente ao serviço do saneamento básico<sup>86</sup>:

Lei estadual pode, por exemplo, criar uma região metropolitana, constituída por municípios limítrofes, para executar o serviço de saneamento básico de forma conjunta. A competência atribuída ao ente metropolitano visa atender, no caso, ao interesse de todas as localidades envolvidas, que surge a partir da conurbação. Em outras palavras: é o fenômeno sociológico que faz surgir o interesse metropolitano e é esse, por sua vez, que faz nascer a função metropolitana, exercida pelo ente metropolitano. O interesse metropolitano, correspondente à necessidade de prestação conjunta do serviço público, serve de fundamento, portanto, para a edição da lei que cria a região metropolitana.

84 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org). FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998, p.269.

85 MENCIO, Mariana. MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 124

86 LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 79, Setembro-Outubro/2019

Decorrente da própria qualificação das funções públicas de interesse comum, é importante ressaltar, como já dizia professor Allaor Café Alves, que a gestão das funções públicas de interesse comum deve ser partilhada entre os estados e municípios. Este foi o entendimento adotado expressamente pelo EM nos artigos 2º, inciso IX, 7º-A, incisos I e II por meio da governança interfederativa, delineada no artigo 8º como forma de contar com representantes do executivo estadual, municipal e sociedade civil.

Quanto ao parcelamento do solo urbano, dispõe o artigo 13 da Lei Federal nº 6766/1979 que compete ao estado disciplinar a aprovação pelos municípios dos loteamentos e desmembramentos, examinar e conceder anuência prévia à aprovação do projeto do empreendedor – quando as modalidades de parcelamento estiverem em área limítrofe do município ou pertencerem a mais de um município nas regiões metropolitanas. Deste modo, o PDUI poderá dispor sobre o assunto, desde que observe os limites da competência municipal (art. 30, VIII da Constituição Federal).

Rochelle Jelinek<sup>87</sup> faculta aos estados fixar diretrizes para aprovar os projetos de parcelamentos (art.13, II, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979), consistentes na definição dos órgãos competentes para aprovação e na fixação do conteúdo das diretrizes gerais. Mas as disposições de cada legislação são tratadas de forma abrangente. O Estado fixará os requisitos necessários para disciplinar o parcelamento do interesse metropolitano, competindo ao município a última palavra quanto à aprovação e decisão sobre o parcelamento do solo.

Não se trata de competência ampla para todo e qualquer parcelamento do solo localizado em município integrante de Região metropolitana. Deve existir uma peculiaridade, em atenção ao art. 13, que considera a localização do loteamento ou parcelamento em área conurbada, de município limítrofe ou localizado em mais de um município, provocando impacto regional que necessite de integração no parcelamento da região metropolitana. Não há que falar em atuação se o parcelamento do solo estiver em um único município da região, incrustado no seu território, sem efeito para os demais municípios da região metropolitana. Neste caso, apenas o município atuará na aprovação do parcelamento do solo<sup>88</sup>.

Ainda que o estado atue nas hipóteses de parcelamento em áreas metropolitanas, a atividade do município não é dispensada (art. 9º da lei federal de parcelamento do solo), pois competirá à autoridade local aprovar o loteamento ou desmembramento de acordo com as suas diretrizes de uso e ocupação do solo, traçados de lotes, espaços livres, áreas reservadas para equipamentos urbanos e tipo de uso do loteamento, de acordo com a sua legislação (art. 6º e 7º da lei federal).

Como forma de evitar questionamentos sobre a constitucionalidade do PDUI que eventualmente tratar do assunto, reforçamos que caberá ao plano metropolitano dispor sobre as diretrizes e linhas mestras que promoverão a coordenação das ações entre os municípios integrantes das unidades regionais territoriais no que toca ao parcelamento do uso, ocupação do solo que estejam atreladas à dimensão das funções públicas de interesse comum. Isto não se confunde com a disciplina normativa do interesse local, relacionado ao espaço intra urbano do município, nos termos dos artigos 30, inciso I e 182 da Constituição Federal.

Em Minas Gerais, o exame de anuência prévia pelo estado é feito pela Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Lei Delegada nº 180/2011, modificadora do Decreto nº 44.646/2007). Concedida a anuência prévia pela Agência Metropolitana (art. 29), o processo de parcelamento será remetido à prefeitura municipal para exame e aprovação pelo Poder Público municipal em última instância e encaminhado ao Registro Imobiliário (parágrafo único).

87 JELINEK, Rochele. *Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o parcelamento do solo urbano*. Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul. In: Disponível em: <[www.mp.go.gov.br](http://www.mp.go.gov.br)>. Acesso em: 10 março. 2020, p.19.

88 MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p.152.

Levando em consideração a articulação que os planos diretores municipais da unidade regional deverão fazer como conteúdo do PDUI, quais os parâmetros jurídicos utilizados para definir conteúdo do interesse local e função pública de interesse comum quanto ao uso, ocupação do solo urbano<sup>89</sup>?

José Afonso da Silva<sup>90</sup> e Hely Lopes Meirelles<sup>91</sup> definem o interesse local referido no art. 30, VIII da Constituição Federal como normas referentes ao uso e ocupação do solo, parcelamento do solo urbano, zoneamento, composição estética e paisagística da cidade e controle da construção.

As normas de zoneamento de uso do solo são fixadas por leis municipais por serem consideradas de interesse municipal (art.30, VIII da Constituição Federal) conforme explica José Afonso da Silva<sup>92</sup>: “O zoneamento é matéria que se insere dentro do que se chama peculiar interesse do Município, ficando o município sujeito às limitações urbanísticas impostas pelo Poder Público”.

Além disso, o município, no campo da competência local, dispõe sobre a ocupação do solo urbano. Explica, José Afonso da Silva<sup>93</sup> que o objetivo do controle da ocupação do solo é garantir para as cidades uma distribuição equitativa e funcional de densidade, ou seja, densidades edilícias e populacionais compatíveis com a infraestrutura e equipamentos das áreas consideradas. Por meio das normas de ocupação do solo, vários modelos de assentamento urbano surgem, em razão da dimensão do lote onde será construído o edifício e os índices urbanísticos de ocupação do solo (taxa de ocupação<sup>94</sup>, coeficiente de aproveitamento<sup>95</sup>, áreas de estacionamento).

Por outro lado, não é qualificado como interesse local, de regulamentação exclusiva pelo Município, a fixação de área mínima dos lotes oriundos do parcelamento do solo urbano, por exemplo. Por se tratar de norma urbanística, a Lei nº 6.766/1979, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, é considerada (art.24, I, §1º, da Constituição Federal) norma geral da União, responsável por determinar padrões mínimos, válidos para todo o território nacional, de urbanização das glebas e habitabilidade dos lotes, por conta do loteamento e do desmembramento. Portanto, não caberá aos municípios disciplinar em suas legislações urbanísticas o lote de tamanho inferior ao disposto na leitura conjugada dos artigos art. 4º, II e o art. 2º, §4º e 4º, II da Lei nº 6.766/1979. Isto significa dizer, que os lotes serão formados com área mínima de 125m<sup>2</sup> e frente mínima de 5m, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, aprovado pelos órgãos públicos. Por sua vez, os municípios poderão considerar como lote mínimo, dentro de seu território, valor superior ao mencionado na lei, facultando aos Estados, o Distrito Federal e os Municípios a fixação de normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar a Lei às peculiaridades regionais e locais.

São consideradas pela lei federal normas locais as urbanísticas que visam assegurar aos loteamentos os equipamentos e as condições mínimas de habitabilidade e conforto, harmonizadas com o plano diretor municipal. De acordo com os arts. 2º e 4º, são normas jurídicas desta espécie a definição dos índices urbanísticos (taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento) por planos diretores ou leis municipais específicas para a zona onde estiverem situados.

89 MENCIO, Mariana MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 400-418.

90 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p.245.

91 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p.508.

92 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.249.

93 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.252.

94 Taxa de ocupação refere-se à superfície do terreno a ser ocupada com a construção. É um índice que estabelece a relação entre a área ocupada pela projeção horizontal da construção e a área do lote. In: SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.255.

95 Coeficiente de Aproveitamento, segundo o professor José Afonso da Silva, em seu SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p.255, é a relação entre a área total da construção e área do lote.



Contudo, existem zonas de penumbra, que exigem do intérprete da norma um exercício de hermenêutica jurídica para aplicá-la sem invadir a competência constitucional de outro ente federado. É neste ponto que surgem vários conflitos de competência, cabendo ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal) decidir a controvérsia. Neste sentido, destacaremos a previsão pelo plano estadual de resíduos sólidos, em áreas metropolitanas, de zonas favoráveis para a localização de unidades de tratamento de resíduos sólidos ou de disposição final de rejeitos (Lei nº 12.305/2010, art. 17, IX, XI, “a”).

Esta matéria pode ser disciplinada no PDUI, quando tratar de localização de unidades de resíduos sólidos ou disposição final de rejeitos em regiões metropolitanas. Estamos diante de norma de caráter ambiental, como já defendemos anteriormente, relacionada com o zoneamento urbano, por envolver o campo da instalação de equipamentos de tratamentos de resíduos sólidos, evitando contaminação do solo e problemas de poluição ambiental relacionados ao destino dos resíduos. O legislador não determinou expressamente ao Estado fixar zonas para instalar equipamentos de tratamento do lixo. O dispositivo apenas mencionou a possibilidade do plano estadual metropolitano prever zonas favoráveis para localizar unidades de tratamento de resíduos sólidos que, no âmbito da competência de zoneamento do município, seriam definidas por lei municipal.

Poderíamos relacionar o caso acima às normas urbanísticas que transcendem o interesse local. Luiz Henrique Antunes Alochio<sup>96</sup> entende ser possível disciplinar o planejamento urbano nas Regiões Metropolitanas.

O jurista cita o Recurso Extraordinário 101.3311<sup>97</sup> do Estado da Paraíba, que, ao tratar de normas de direito de construir, expedidas pelo estado no controle das construções na orla marítima, agiu conforme a lei por se tratar de norma que transcende o peculiar interesse local. O autor reconhece que o acórdão foi proferido à luz da Constituição de 1969, sem tratar especificamente de interesse metropolitano. Contudo, utiliza a noção de transcendência do interesse local como paradigma para afirmar que o planejamento urbano pode ser objeto de interesse metropolitano regulamentado por Plano Diretor Metropolitano<sup>98</sup>:

Diante de tais razões, fundamento nosso entendimento de que as regiões metropolitanas podem servir de instrumentalidade para o planejamento urbanístico, desde que obedecidas as peias e limites para a fixação dos reais interesses metropolitanos, que serão os delimitadores da atuação estadual. No caso, as leis deverão ser aprovadas pelas Assembleias Legislativas, cabendo às regiões metropolitanas a execução dos atos materiais de planejamento.

E por fim, ressaltamos que o mesmo raciocínio poderá ser desenvolvido para a definição das diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana.

### 6.2.3 Inciso VI do artigo 12 do Estatuto da Metrópole

O conteúdo mínimo referente à implementação do sistema de controle social para efetivação do conteúdo do PDUI, por meio da criação de um sistema de acompanhamento e controle de suas disposições, apresenta uma forte correspondência ao conteúdo do Plano Diretor previsto no artigo 42 do EC. Na realidade, decorre da diretriz geral de política urbana prevista no artigo 2º do EC que consiste na efetivação da gestão democrática das cidades, que consiste na participação da população

96 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade* – Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.116.

97 Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 22 fev.2013.

98 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade* – Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.117.

e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Neste sentido, mencionamos o artigo 43 do mesmo diploma legal que dispõe sobre os vários instrumentos que permitem o exercício da gestão democrática das cidades, tais como órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano (níveis nacional, estadual e municipal) e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. É importante enfatizar que no campo da gestão metropolitana, dispõe o artigo 45 os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Com base nos dispositivos legais mencionados, é possível afirmar que após o processo democrático de elaboração do plano diretor, os cidadãos residentes na cidade deverão manter o controle democrático da implementação das diretrizes e normas do plano diretor, através da utilização dos conselhos de políticas urbanas, iniciativa popular, audiências públicas e consultas públicas.

Neste particular destacamos que o conjunto de disposições que regulamentam o sistema de controle e acompanhamento do plano diretor foi previsto na Resolução Recomendada nº 34 de 1/7/2005, alterada pela Resolução Recomendada nº 164 de 26/3/2014<sup>99</sup>. Com base no artigo 6º da Resolução Recomendada nº 34<sup>100</sup>, o sistema de acompanhamento e controle social previsto pelo artigo 42, inciso III do EC deverá: I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal.

Por sua vez, determina o artigo 7º da mesma resolução a definição pelo plano diretor dos instrumentos de gestão democrática, que deverão abranger o sistema de acompanhamento e controle social, quais sejam: I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II - conferências municipais; III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades; IV- consultas públicas; V - iniciativa popular; VI - plebiscito; VII - referendo.

99 Na esfera federativa, foi criado nos termos do artigo 43, I, do Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, através da Medida Provisória nº 2.220 de 4/09/01 que estabeleceu nos artigos 10 a 14 a regulamentação sobre seu funcionamento. No entanto, a Lei nº 10.683 de 28.05.2003, que tratou da organização da Presidência da República e dos Ministérios, transformou, pelo artigo 31, X, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades e, através do artigo 33, VIII, transferiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República para o Ministério das Cidades, ficando alterada a sua denominação para Conselho das Cidades, cabendo-lhe, além das competências estabelecidas no artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, propor as diretrizes para a distribuição regional e estadual do orçamento do Ministério das Cidades. No entanto, este Decreto foi revogado por outro Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006, que passou a dispor diferentemente sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (Concidades). Em janeiro de 2019, este Conselho novamente sofreu alterações em sua estrutura jurídica por força do Decreto nº 9.666 de 2/1/2019 e posteriormente pela Lei Federal nº 13844 de 18/6/2019 que regulamentou a nova estrutura da Presidência da República, que no âmbito da política urbana criou o Ministério do Desenvolvimento Regional, que passou a contar novamente em sua estrutura administrativa com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos moldes do artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001.

100 Na obra Regime Jurídico da Audiência Pública na Gestão Democrática das Cidades sustentamos que Resoluções não suprimem a competência constitucional atribuída aos municípios, nos termos do artigo 29, VII, de regular por meio de suas leis a participação popular na elaboração do planejamento urbano, sobretudo dos Planos Diretores. Isto porque juridicamente a Resolução é considerada um ato administrativo normativo, expedido por um colegiado administrativo, representado pelo Conselho das Cidades, que não apresenta força de lei, capaz de inovar o ordenamento jurídico e estabelecer comandos normativos com o intuito de obrigar entes federados ou administrados. Desta forma, as Resoluções do Conselho das Cidades apenas esclarecem, revelam ou explicitam comandos normativos previstos no Estatuto da Cidade” (MENCIO, Mariana. Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades, p. 143. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007).



É importante ressaltar que estes comandos normativos são aplicáveis ao conteúdo mínimo do PDUI, por força do artigo 1º § 2º do EM que foi introduzido pela Lei Federal nº 13.683/2018.

Por força dos artigos 2º, inciso IV e 8º, incisos I a IV do EM, apesar da governança interfederativa ser composta por uma estrutura básica composta por quatro instâncias, entendemos que o sistema de acompanhamento e controle do PDUI deve ser exercido pela instância colegiada deliberativa, justamente por contar com representação de membros da sociedade civil, para garantir os parâmetros da gestão democrática metropolitana.

O EM previu princípios e diretrizes específicas para nortear o funcionamento da governança interfederativa das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, quando couber. O princípio da gestão democrática das cidades aplicável à governança interfederativa foi previsto no artigo 6º, inciso V e correspondente aos artigos 43 a 45 do EC. Já as diretrizes específicas foram previstas no 7º, inciso V e dispõem sobre o exercício do processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais relacionadas às funções públicas de interesse comum com a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.

### **6.3 Interfaces entre o PDUI e os Planos Diretores**

O PDUI elaborado pela região metropolitana e aglomerações urbanas (e microrregiões, quando couber) deverá ser compatível com o Plano Diretor.

Por força do artigo 41, inciso II do EC, o plano diretor é obrigatório para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Considerando esta determinação do EC, em escala metropolitana dispõe o artigo 10, §2º da Lei Federal nº 13089/2015 que a elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exige o município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor. Acrescenta ainda o § 3º do artigo 10 do mesmo diploma legal que, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

De acordo com o EM, as mesmas disposições legais são aplicáveis às microrregiões, nos termos do artigo 1º§1º inciso I, caso a unidade territorial regional decida por meio de seu colegiado da instância de governança interfederativa elaborar um PDUI. Surge, portanto, a indagação o que seria, afinal, essa compatibilização entre os planos?

As mesmas razões utilizadas no item anterior valem aqui para entender o significado dessa compatibilização, que denominamos interfaces. No entanto, neste item o que levaremos em consideração é o fato do PDUI ser mais genérico, orientado por grandes diretrizes e linhas mestras de ordenação elaboradas de forma conjunta entre o estado e os municípios, enquanto o Plano Diretor feito pelos municípios é mais concreto e tem o conteúdo mais voltado à ordenação do espaço urbano intralocal.

Ao procederemos a leitura dos dispositivos que estabelecem esta relação de compatibilização, é possível perquirir se há fixação de prazo ou sanção ao agente que deixar de promover a articulação entre os dois tipos de planejamento urbano. A primeira redação do EM previa, no artigo 21, inciso II, que o prefeito incorreria em sanções de improbidade administrativa (Lei Federal nº 8429/1992) caso deixasse de tomar as providências necessárias para garantir a articulação entre o plano diretor e o PDUI, no prazo de 3 (três) anos da aprovação deste último mediante lei estadual. Entretanto, a Lei Federal nº13.683/2018 revogou este dispositivo legal. Portanto, a partir de 19 de junho de 2018, o EM recomenda que seja feita a compatibilização entre os planos diretores e o PDUI, sem previsão de prazo ou sanção para o seu descumprimento.

Com base no artigo 6º do EM que de um lado determina a prevalência do interesse comum sobre o local, mas de outro prevê a autonomia dos entes da Federação, indagamos se estamos diante de prevalência entre os conteúdos de cada plano urbano ou deveremos promover a compatibilização entre as matérias de cada um deles<sup>101</sup>?

É importante ressaltarmos que estamos diante de um grande desafio hermenêutico, como bem retratou Marcela dos Santos Oliveira<sup>102</sup> ao criticar a forma pela qual o legislador federal concebeu o perfil jurídico do PDUI como retrato semelhante ao plano diretor. Na opinião da autora, ao invés de ser possível viabilizar a harmonização entre os conteúdos de cada plano, haverá um imenso espaço para criação de situações de sobreposição e justaposição entre os instrumentos, pois o EM não direcionou ou regulou de forma mais detalhada a interface entre os dois planos

O artigo 10, §3º do EM deve ser lido à luz do artigo 6º, incisos I, II e III, que, ao disciplinar a governança interfederativa, determina a observância dos seguintes princípios: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação.

Em razão da existência de dois planos diretores – um editado pelo Estado (ordenamento territorial metropolitano) e outro pelo município (ordenamento territorial intralocal), qual deverá prevalecer?

Para Rafael Augusto Silva Domingues,<sup>103</sup> não há prevalência entre planos. Cada ente federado tem sua parcela de competência, em razão da qual o outro não pode legislar, exceto nas hipóteses de competência suplementar.

Com base em Alaôr Caffé Alves<sup>104</sup>, temos que os planos diretores metropolitanos deverão inspirar a elaboração dos planos diretores municipais, criando modelos territoriais que refletem a localização das atividades econômicas e sociais numa área geográfica, prevendo, inclusive, as infraestruturas e os equipamentos urbanos necessários. Além disto, o plano metropolitano servirá como ponto de coordenação e articulação entre os planos metropolitanos e municipais, evitando contradições, interferências ou superposições em relação ao conteúdo de cada um.

Na hipótese das zonas de penumbra (em termos de definição do interesse local e metropolitano), caberá aos municípios disciplinarem detalhadamente os parâmetros de uso e ocupação do solo, específicos para ordenar seus espaços habitáveis, com índices concretos distintos de outros municípios da mesma região. Este é o núcleo intangível da competência municipal quanto ao direito urbanístico.

De outro lado, o interesse local receberá influência das diretrizes metropolitanas, pois abrange, de forma comum, os interesses de toda região, atentando para os aspectos locais que ainda subsistem quando o município integra a Região Metropolitana, apesar dos condicionamentos relativos à sua competência diante das funções públicas de interesse comum.

A lei que cria o plano metropolitano urbanístico e ambiental estabelecerá, para as regiões metropolitanas, as diretrizes, objetivos, metas e prioridades da região quanto aos aspectos de uso e ocupação do solo e as medidas de proteção ao meio ambiente.

101 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 400-418. O raciocínio desenvolvido neste item foi em parte adaptado do conteúdo desenvolvido nesta tese de doutorado.

102 OLIVEIRA, Marcela dos Santos. Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, p.496. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018

103 DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico – Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.154.

104 DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico – Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.166.

O PDUI irá nortear a elaboração dos planos municipais em relação à ordenação do uso e ocupação do solo urbano visando promover medidas ambientais, como a preservação de mananciais, o combate à poluição e aos efeitos negativos que decorrem do efeito estufa.

Se optarmos pelo termo “prevalência”, fracassaremos, uma vez que estamos tratando de competências entre entes federativos orientadas pelo princípio da igualdade das pessoas políticas<sup>105</sup>. Só falamos em superioridade quando tratamos da influência que a Carta Constitucional exerce sobre as leis editadas por cada ente, visto que deverão seguir rigorosamente os padrões constitucionais. Portanto, os planos de desenvolvimento urbano integrado e os planos municipais estão em patamar de igualdade, pois foram editados sob a égide da Constituição.

Diante do exposto, entendemos que o PDUI e o Plano Diretor deverão ser compatíveis entre si, isto é, deverão conciliar os conteúdos sem predominância de um sobre o outro.

Nessa perspectiva, adotamos o raciocínio de Rafael Augusto Silva Domingues,<sup>106</sup> que admite o diálogo entre os conteúdos e, na hipótese de eventual discordância, pela análise da divisão de competências constitucionais o interesse metropolitano será atribuído ao Estado e as disposições sobre ordenamento e parcelamento do solo urbano será tratada pelos municípios.

Assim, como fixar conteúdo (diretrizes genéricas) no PDUI é competência do estado, suas disposições influenciarão os planos municipais. Os municípios, em razão do vínculo compulsório que ostentam na criação das regiões metropolitanas pelo estado, poderão influenciar, participar da elaboração de seu conteúdo, dialogar com os órgãos estaduais, por meio do exercício da governança interfederativa. No entanto, se não concordarem com suas disposições, deverão aceitar os comandos genéricos, diretivos, pois integram a Região Metropolitana. Os planos diretores metropolitanos não deverão invadir os limites relacionados à competência urbanística municipal (art. 30, VIII e 182 da Constituição Federal). Não há prevalência de matéria local, mas respeito ao seu conteúdo em razão da divisão constitucional de competências.

Deste modo, concluímos que o ordenamento jurídico exige por parte dos municípios a observância dos planos metropolitanos. No entanto, na hipótese de contrariedade entre os seus conteúdos, o plano municipal deverá ser respeitado se estivermos diante de interesse local.

## 7. ABRANGÊNCIA DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO<sup>107</sup>

De acordo com Aulete Caldas<sup>108</sup> abrangência diz respeito à capacidade de abranger, que por sua vez é considerado verbo transitivo direto com dois significados relacionados ao tema analisado: 1) Fig. Conter em si, em sua área de conhecimento, em seus limites; abarcar; 2. Chegar a; alcançar; atingir.

Tomando por base o sentido apontado, ao tratarmos da abrangência do PDUI, levamos em consideração a identificação dos limites territoriais alcançados pelo plano, que, nos termos do caput do artigo 12 do EM, atingem as áreas urbanas e rurais do conjunto dos municípios que compõem as unidades territoriais urbanas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões).

De antemão, precisamos compreender três questões básicas que tangenciam a análise do artigo 12 do EM. A primeira refere-se ao exercício da competência dos municípios na delimitação das áreas rurais e urbanas de seu território. Já a segunda questão diz respeito aos limites territoriais alcançados pelo PDUI ao abranger as áreas rurais e urbanas já fixadas pelos municípios, abrangidos

105 SUNDZFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. 9ª tiragem. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.185.

106 DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico – Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.152.

107 Este trecho foi elaborado com base na tese de doutorado elaborada pela autora em 2013 junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo na área do Direito Urbanístico e denominada Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas, p. 425/431.

108 Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa/Caldas Aulete: (organizador Paulo Geiger) - Rio de Janeiro: Lexikon, 2011, p. 13.

pelas unidades territoriais regionais, em seus planos diretores. E a terceira questão versará sobre a compatibilização entre a delimitação formulada pelos municípios e unidades regionais territoriais, respectivamente, por seus planos diretores e planos de desenvolvimento urbano integrado.

Com relação à competência dos municípios na delimitação de seus territórios, determina os artigos 30, VIII e 182, §1º da Constituição Federal, o município no exercício da função urbanística<sup>109</sup> deverá disciplinar as zonas urbanas e rurais por meio de lei municipal, baseadas, de acordo com as lições do professor José Afonso da Silva<sup>110</sup>, na teoria da destinação ou vocação do solo para qualificar os solos em urbanos e rurais:

A teoria da vocação ou da destinação do solo, e não sua localização ou situação, é que orienta a definição de sua qualificação. É que a localização dos terrenos consiste numa delimitação da área a vista, precisamente, de sua vocação ou destinação urbanística; ao contrário, portanto, da qualificação da propriedade urbana, já que esta será tal justamente porque situada, localizada, em solo qualificado como urbano.

Desta forma, afirma o jurista que teremos a possibilidade de qualificar o solo, utilizando ao lado dos critérios do artigo 32 do Código Tributário Nacional, tradicionalmente utilizado pelos municípios na regulamentação do solo urbano, outros tipos de solo, segundo a sua vocação. Deste modo, será possível qualificar o solo em: rural, urbano, urbanizável, expansão urbana e solo de interesse urbanístico especial<sup>111</sup>.

Por sua vez, dispõe o artigo 40, §2º do EC que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo, baseado nas diretrizes do artigo 2º, II do EC que determina a integração e a complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência. Referidos dispositivos devem ser interpretados igualmente em conjunto com o texto constitucional, tomando por base uma visão global, integrada, entre os vários setores da política urbana, que se relacionam com aspectos ambientais e até mesmo rurais.

De fato, a Constituição Federal trata em capítulos apartados a política urbana (artigos 182 e 183) da política agrária e fundiária (artigos 184-191), o que demonstra que o direito agrário é um limite para o direito urbanístico. Neste sentido, levando em consideração as posições de José Afonso da Silva<sup>112</sup>, Hely Lopes Meirelles<sup>113</sup> e o próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 42-B, é possível sustentar o protagonismo municipal na delimitação da zona urbana ou perímetro urbano, expansão urbana, urbanizável na ordenação dos espaços habitáveis em seu território. Assim, caberá ao Plano Diretor ou Lei Municipal estabelecer os requisitos que darão à área condição urbana ou urbanizável, sendo que posteriormente uma lei específica delimitará o perímetro urbano, as áreas de expansão urbana e urbanizável com base nos requisitos fixados. Vale ressaltar, que por força da Lei 12608/2012 foi introduzido o artigo 42-B inserido no Capítulo III do EC que trata do Plano Diretor, dispondo sobre diretrizes que deverão ser seguidas para todo e qualquer Município que pretenda ampliar seu perímetro urbano após a edição do Estatuto da Cidade.

109 De acordo com as lições do professor José Afonso da Silva, a atividade urbanística é função pública, que consiste na intervenção do Poder Público com o propósito de ordenar os espaços habitáveis. Trata-se de uma atividade dirigida à realização do triplo objetivo de humanização, ordenação e harmonização dos ambientes em que vive o homem: o urbano e o rural. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 34. São Paulo: Malheiros Editores, 2018, 8ª edição.

110 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2018. 8ª edição.

111 MENCIO, Mariana. Interfaces entre Zona Rural e Urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. *Boletim de Direito*, p. 437.

112 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2018. 8ª edição, p. 177.

113 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, 12ª edição, p. 516.

Mas nem por isto, a disciplina do plano diretor deverá desconsiderar as influências que as zonas rurais causam nas áreas urbanas, levando a integração entre as duas disciplinas. Vários são os exemplos que o ordenamento jurídico revela, demonstrando a integração entre as áreas rurais e urbanas. Neste caso, podemos citar a passagem de uma área da zona rural para a zona urbana, de acordo com o artigo 182, §1º da Constituição Federal, uma vez que compete ao plano diretor municipal fixar a política de expansão urbana.

São consideradas áreas de expansão urbana, nas lições do professor José Afonso da Silva<sup>114</sup>, a área contígua ou não ao perímetro urbano, do lado de fora, mas sempre próxima dele, como área preordenada a comportar a expansão da cidade. Isto significa, que a área de expansão urbana por estar fora do perímetro urbano, sempre estará em zona ainda tida como rural. Ora, a própria delimitação da expansão urbana, atesta a interface entre a zona rural e urbana, que como bem observa José Afonso da Silva<sup>115</sup>, ainda que os municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris<sup>116</sup>.

Deste modo, o município ao orientar a urbanização do seu território, ao determinar que fora do perímetro urbano o solo não deverá sofrer urbanização ou eventualmente parcelamento do solo urbano<sup>117</sup>, de forma negativa, isto é, indiretamente, qualificarão o solo como rural.

Da mesma forma, o município indiretamente atuará na disciplina da zona rural, por exemplo, quando estiver diante de um imóvel rural que tenha perdido suas características de exploração agrícola, extrativa, pecuária ou agroindustrial, como nos caso das chácaras de recreio que pretendam sofrer a incidência da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (6766/1979)<sup>118</sup>. Neste caso, deverá obedecer ao disposto no artigo 53 da Lei 6766/1979, que determina prévia audiência do INCRA e de aprovação da Prefeitura da alteração de uso do solo rural para fins urbanos, além de obrigatoriamente, ser incluído, por lei municipal, no mínimo, em zona de expansão urbana<sup>119</sup>.

Perfilhando este entendimento, trazemos à colação as lições do professor Carlos Ari Sundfeld<sup>120</sup>, que embora reconheça, como vimos anteriormente, que o direito agrário é um limite para o direito urbanístico, os dois ramos, ainda assim, apresentam correlações entre si:

(...) Mas isso não quer dizer que o direito urbanístico seja alheio ao meio rural, pois a ele cabe a disciplina (a) da passagem de uma área da zona rural para a zona urbana (segundo o artigo 182, §1º, da CF, cabe ao plano diretor municipal fixar a política de expansão urbana c/c artigo 53 da Lei 6766/1979), (b) da proteção dos recursos naturais necessários ao desenvolvimento da cidade como um todo (como as águas e o ar), independentemente da zona em que situados, (c) das relações em geral entre o meio rural e o meio urbano e (d) das questões espaciais do meio rural, naquilo que não esteja diretamente vinculado à política agrária”.

114 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2018. 8ª edição. p. 174.

115 SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 2018. 8ª edição. p. 176.

116 MENCIO, Mariana. Interfaces entre Zona Rural e Urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. Boletim de Direito, julho/2013, Editora NDJ. p. 444/445.

117 Lei 6766/1979 - Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

118 Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

119 MUKAI, Toshio. Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, 3ª edição. p. 149

120 Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais, p. 51 in: Estatuto da Cidade (comentários) coordenado pelos professores Adilson de Abreu Dallari e Sergio Ferraz- Malheiros Editores, 2014, 4ª edição.

No que toca aos limites territoriais alcançados pelo PDUI que deverá abranger áreas rurais e urbanas, seu fundamento legal foi estabelecida pelo artigo 1º, §2º, do EM, que determina a observância das normas gerais de direito urbanístico estabelecidas pelo EC.

De acordo com Alexandre Levin,<sup>121</sup> esta correspondência entre os dispositivos do EM e da EC decorre do próprio exercício da competência concorrente da União Federal ao estabelecer, nos termos do artigo 24, inciso I, as normas gerais de direito urbanístico:

Há, ainda, outros versículos da Lei nº 13.089/2015 que correspondem a dispositivos do Estatuto da Cidade. Afinal, o Estatuto da Metrópole é uma lei que impõe diretrizes de política urbana para um conjunto de Municípios, integrantes de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana. Seu papel é o mesmo da Lei nº 10.257/2001, mas exercido em uma escala ampliada. O fundamento constitucional para a edição dos dois diplomas legais é o mesmo, já que ambos são classificados como normas gerais de direito urbanístico, cuja edição é de competência privativa da União (CF, art. 24, inc. I).

Sendo assim, Alexandre Levin,<sup>122</sup> ao comentar os dispositivos do EM relacionados ao PDUI, observa que o plano de desenvolvimento urbano integrado não deve ficar indiferente ao que acontece nas zonas rurais dos municípios integrantes das unidades territoriais urbanas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), pois o que nelas acontece impacta diretamente as zonas urbanas.

No entanto, advertimos que a interlocução entre as áreas urbanas e rurais como limites territoriais do PDUI, está relacionada ao macrozoneamento das unidades territoriais regionais, que compõem o conteúdo mínimo dos PDUI(s). Já verificamos que o macrozoneamento não deve ser confundido com o zoneamento de atribuição municipal, decorrente da disciplina da política urbana constitucional, delineada pelo plano diretor e voltada à definição do parcelamento, uso e ocupação do solo, por meio de parâmetros e zonas<sup>123</sup>. Na perspectiva metropolitana, explica Bárbara Oliveira Marguti e Carolina Heldt D'Almeida<sup>124</sup> o macrozoneamento não deve abranger apenas uma leitura da unidade territorial urbana, mas também as diretrizes derivadas das visões e dos cenários de desenvolvimento futuro das unidades regionais territoriais. Nas palavras das autoras<sup>125</sup>:

Isso porque trata-se de uma representação cartográfica com objetivo instrumental ao PDUI. Trata-se, portanto, de um sistema de leitura que orienta as ações metropolitanas e indica os instrumentos necessários e pertinentes ao desenvolvimento de cada macrozona da metrópole, com vistas a atingir os objetivos territoriais específicos dos territórios a que correspondem cada macrozona. A especificidade da macrozona, e sua diferenciação, estaria no fato de que cada uma deveria conter diretrizes pertinentes ao reordenamento urbano daquele território

121 Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas, p. 89 in: Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019.

122 Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas, p. 89 in: Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019.

123 MARGUTI, Bárbara Oliveira e D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Instrumentos do Planejamento Metropolitano: Adaptações e Experimentações Recentes, p. 110 in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.

124 MARGUTI, Bárbara Oliveira e D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Instrumentos do Planejamento Metropolitano: Adaptações e Experimentações Recentes, p. 110 in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.

125 MARGUTI, Bárbara Oliveira e D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Instrumentos do Planejamento Metropolitano: Adaptações e Experimentações Recentes, p. 110/111 in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.



com especificidades comuns, que caracteriza a identidade de uma macrozona, e indicar quais os instrumentos da política metropolitana são plausíveis de serem aplicados nesta região para fins do desenvolvimento de planos, projetos, programas e serviços metropolitanos, a serem formulados e viabilizados pela estrutura de governança metropolitana e através do sistema de fundos interfederativos.

Diante do exposto, como seria a leitura territorial realizada pelo macrozoneamento metropolitano, na sua dinâmica urbana/rural?

As unidades regionais territoriais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões), ao serem instituídas pelo Estado, nos termos do artigo 25, §3º da Constituição Federal, em função do fenômeno da conurbação, criam entre os seus municípios limítrofes uma nova configuração territorial. Neste processo, há sempre um núcleo urbano principal que tem influência econômica e social em relação aos núcleos urbanos das cidades vizinhas, que estão em outros municípios. A interdependência entre os núcleos urbanos em grau elevado forma um único aglomerado com relações mútuas, denominado conurbação. Trata-se<sup>126</sup> de uma cidade e seus subúrbios (ou cidades reunidas) que formam uma sequência, sem se confundirem.

Regina Maria Macedo Nery Ferrari<sup>127</sup> entende que a conurbação faz desaparecer faixas que limitam as cidades, acarretando sobreposição das áreas contíguas e o desaparecimento das áreas rurais entre as cidades que estabelecem entre si relações de polarização econômica<sup>128</sup>. No entanto, esta afirmação é questionável, por ocasião da criação da Região Metropolitana de São Paulo<sup>129</sup>. Ainda que a doutrina afirme que a conurbação urbana entre os municípios da Região Metropolitana elimine as zonas rurais entre os limites municipais, constatamos que, atualmente, este fenômeno tem assumido outros tipos de contornos territoriais. Basta verificar, por exemplo, o Plano Diretor do município de São Paulo<sup>130</sup> (abrangido pela região metropolitana de São Paulo) que, em 31/7/2014, passou a considerar duas macroáreas, quais sejam macroárea de contenção urbana e uso sustentável e de preservação de ecossistemas naturais como zona rural do município. Além disto, vale a pena mencionar que o plano diretor assinalou no artigo 17, inciso XVI como objetivo específico da

126 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 2ª.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S.A, 1994, p.470.

127 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2.ed. São Paulo: RT, 2005, p.93.

128 Apesar da descrição do fenômeno da conurbação ter sido concebida pela doutrina jurídica na década de 1970, atualmente vários municípios que tradicionalmente delimitavam de forma integral os limites da área urbana tem adotado o retorno às áreas rurais. Este foi o caso do município de São Paulo que pelo Plano Diretor (Lei Municipal nº 16050. Foi criada a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental por força do artigo 16, § 4º, que por sua vez foi dividida em 4 (quatro) macroáreas delimitadas no Mapa 1ª (anexo) do Plano Diretor de São Paulo: I - Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental; II - Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental; III - Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável; IV - Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais. De acordo com o § 5º do artigo 16, são qualificadas como zona rural do município as macroáreas de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais correspondem à zona rural do Município.

129 Lei Complementar nº 1.139/2011 art. 3º, §1º Art. 3º § 1º – Ficam mantidos os atuais limites territoriais da Região Metropolitana de São Paulo, composta pelos seguintes Municípios: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

Art. 1º – A Região Metropolitana da Grande São Paulo fica reorganizada como unidade regional do território estadual, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, dos arts. 152 a 158 da Constituição Estadual e, no que couber, da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, bem como na forma estabelecida por esta lei complementar.

§ 1º – Ficam mantidos os atuais limites territoriais da Região Metropolitana de São Paulo, composta pelos seguintes Municípios: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeverica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista.

§ 2º – Integrarão a Região Metropolitana de São Paulo os Municípios que vierem a ser criados em decorrência de desmembramento, incorporação ou fusão dos Municípios indicados no § 1º deste artigo.

130 Lei nº 16050/2014.



macrozona de proteção e recuperação ambiental, da qual as duas macroáreas que caracterizam a zona rural pertencem, a promoção articulação com municípios vizinhos para a construção de estratégias integradas de conservação e recuperação ambiental. Trata-se de clara articulação entre o plano diretor local e a questão metropolitana<sup>131</sup>:

a região metropolitana de São Paulo apresenta conurbação contínua mais evidente que as outras regiões e o visível complexo de pólos de concentração de atividades terciárias. Nesta região, as indústrias se concentram no entorno das rodovias e em pólos industriais institucionalizados em alguns municípios. *O cinturão verde coincide com os limites da região metropolitana e é usado como reserva natural, para o turismo e para o lazer, ou para captação de água potável e rarefeitas atividades primárias, como o plantio de hortaliças.* (grifos nossos)

Diante do exposto, verificamos que especificamente os municípios limítrofes pertencentes à determinada unidade regional territorial tem a competência de regular o uso e ocupação do solo em sua dinâmica urbana e rural, levando em consideração as definições do zoneamento com parâmetros específicos para cada tipologia de área. Por sua vez, o macrozoneamento regional destinado às áreas rurais e urbanas deverá atuar em um sentido mais genérico, de previsão de diretrizes que devem ser pactuadas no âmbito da governança interfederativa por ocasião da elaboração do conteúdo específico do PDUI. Sendo assim, qual seria a articulação entre o macrozoneamento regional e os zoneamentos específicos dos municípios limítrofes que integram as unidades regionais territoriais, no que toca à abrangência das áreas urbanas e rurais?

Defendemos que em razão da abrangência do plano metropolitano nas áreas urbanas e rurais de cada município conurbado, o Estado ao elaborá-lo deverá respeitar os limites de zona rural e urbana fixadas pelos municípios. Podemos citar como exemplo a Lei nº 13.798/2009 que cuida da Política de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo. O art.10, IV, por exemplo, determina a utilização de medidas de atuação na disciplina do uso do solo urbano e rural para ordenar a agricultura e as atividades extrativas, adaptar a produção a novos padrões de clima e disponibilidade hídrica, diversificar a produção para garantir o suprimento, conter a desertificação, utilizar áreas degradadas sem comprometer ecossistemas naturais, controlar queimadas e incêndios, prevenir a formação de erosões, proteger nascentes e fragmentos florestais e recompor corredores de biodiversidade. A utilização de medidas genéricas para prevenir danos ao clima e eliminar o efeito estufa abrange áreas rurais e urbanas dos municípios, que serão tratadas pelo Estado em âmbito metropolitano.

Deste modo, caberá ao PDUI apenas traçar diretrizes gerais, comandos genéricos sobre parâmetros e regramentos que poderão condicionar o desenvolvimento dos conteúdos específicos do PDUI, dentre eles das funções públicas de interesse comum e até mesmo fixar parâmetros gerais para revisão dos planos diretores municipais, levando em consideração da dinâmica urbana e rural dos territórios abrangidos pelos municípios limítrofes. Não haverá portanto, definição de áreas sobrepostas ao zoneamento específico fixado por cada município pertencente às unidades regionais territoriais. O EM apenas determinou que o PDUI leve em consideração em seu conteúdo a articulação entre o urbano e rural definido em cada território municipal, devendo apenas o macrozoneamento regional definir estratégias genéricas normativas para as zoneamento específico dos municípios limítrofes em seu conjunto urbano rural.

131 GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo. Publicado em jun.2008, p.47.

## 8. PROCESSO LEGISLATIVO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PDUI

### 8.1 *Iniciativa do Projeto de Lei e Aprovação: Órgãos envolvidos no processo legislativo*

Neste item, discorreremos sobre o processo legislativo que o PDUI deverá percorrer em razão de ser considerado pelo EM uma lei estadual.

Avaliaremos o tipo de lei que veicula as diretrizes do PDUI e a iniciativa que a Constituição Estadual atribui ao plano metropolitano para conhecermos o quórum de aprovação da lei e as etapas específicas do processo legislativo. Por fim, verificaremos o grau de participação popular atribuído pelo ordenamento na elaboração do plano diretor<sup>132</sup>.

Dispõe o artigo 10 do EM que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas<sup>133</sup> deverão contar com PDUI, aprovado mediante lei estadual. Isto significa dizer que não houve por parte do legislador federal nenhum comando normativo que determine expressamente a lei complementar. Aliás, pela própria técnica do Constituinte, a exigência de lei complementar só ocorre quando ele expressamente prevê esta espécie legislativa. No silêncio da lei, a regra é a previsão da lei ordinária. Apenas por simetria, reproduziu do art. 25, §3º, da Constituição Federal, ao determinar que a criação de região metropolitana será por lei complementar.

Em relação à iniciativa do projeto de lei que trata do PDUI, em geral as Constituições tratam do assunto. Como exemplo, a Constituição do Estado de Minas Gerais (art.46, II, §3º, III), segundo a qual incumbe ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor Metropolitano e suas modificações, fiscalizar e controlar sua implantação.

Por sua vez, a Constituição do Estado de São Paulo não disciplinou o assunto expressamente, cabendo ao art. 13 da Lei Complementar nº 760/1994, c/c o artigo 6º da Lei nº1.139/2011 (Região Metropolitana de São Paulo) prever a competência do Poder Executivo nesta iniciativa. Da combinação entre os dois dispositivos, verificamos que o governador contará com a proposição do PDUI pela autarquia e aprovação pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, para, na sequência, encaminhá-lo à Assembleia Legislativa.

No entanto, pela nova redação do EM, conferida pela Lei Federal nº 13.683/2018, o artigo 10, §4º do EM expressamente cuidou de atribuir a elaboração do PDUI à instância colegiada de governança interfederativa, que integra o âmbito do Poder Executivo Estadual. Sendo assim, a propositura do projeto de lei, bem como todo o seu conteúdo deverá ser elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa.

O processo de elaboração e aprovação do PDUI contará com a articulação entre o Poder Executivo e Legislativo Estadual, bem como Poder Executivo Municipal. O primeiro poder abrigará em sua organização administrativa a estrutura da governança interfederativa, que, nos termos do artigo 2º, III, a e IV do EM, engloba ao mesmo tempo a gestão plena das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, baseada no compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

De acordo com o EM, a governança interfederativa, nos termos dos artigos 6º, I, e 7º, V deverá contar com a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão e será composta pela seguinte organização administrativa (artigo 8º, incisos

132 MENCIO, Mariana. MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 418-424. O raciocínio desenvolvido neste item foi em parte adaptado do conteúdo desenvolvido nesta tese de doutorado.

133 Lembrando que de acordo como o artigo 2º, parágrafo único do Estatuto da Metrópole as microrregiões poderão elaborar PDUI, dependendo da decisão do colegiado.

I a IV): instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultiva e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Por sua vez, a Assembleia Legislativa contará com a participação dos deputados estaduais, que poderão convocar, durante o processo legislativo, a realização de audiências públicas com o intuito de promover a gestão democrática do processo de aprovação do PDUI.

Neste particular, é importante tratarmos de um ponto específico em relação ao responsável pelo oferecimento do projeto de PDUI e posterior encaminhamento à Assembleia Legislativa de cada estado membro da federação. Existe um grande debate jurídico com relação à articulação entre estes dois órgãos do executivo e legislativo, pois, apesar de garantir a participação dos municípios no âmbito da governança interfederativa na elaboração do conteúdo dos PDUIs, após o plano ser dirigido ao Poder Legislativo Estadual, os deputados estaduais poderão alterar via emenda o seu conteúdo, ainda que seja garantida participação popular por meio de audiências públicas. Além disto, nos termos do artigo 25, caput e 66, caput da Constituição Federal, caberá ao chefe do Poder Executivo Estadual o poder de sanção e veto do projeto de lei. Nessa lógica, o risco de prejuízo da atuação dos municípios junto à gestão metropolitana durante o processo de elaboração e aprovação do PDUI foi bem colocado por Marcela dos Santos Oliveira<sup>134</sup>:

Depois de tramitar no âmbito da governança interfederativa, o plano será encaminhado à assembleia legislativa estadual, onde será aprovado mediante lei estadual, a qual deverá ser revista a cada dez anos (Brasil, 2015, arts. 10§4º, e 11). É de se questionar a previsão da aprovação do PDUI mediante lei estadual, haja vista tratar-se de instrumento interfederativo. Ademais, o STF já teve a oportunidade de firmar entendimento, no sentido de que o plano metropolitano não poderia ser submetido à assembleia, por ocasião do julgamento da ADI n° 1842/RJ. Para que a gestão metropolitana seja efetiva, legítima e democrática, os órgãos deliberativos da gestão metropolitana deveriam deter a competência para aprovação do PDUI, considerando, inclusive, que o estado deve integrar a gestão do ente metropolitano. A submissão do plano às assembleias estaduais pode esvaziar as instâncias deliberativas metropolitanas, ou mesmo distorcer o caráter das suas decisões, por meio das emendas parlamentares e do poder de veto atribuído ao governador de estado.

Na realidade, o debate acima tangencia em última análise o tema da titularidade das funções públicas de interesse comum, que procura definir o responsável pela tutela do interesse metropolitano, que, por sua vez, será planejado pelo PDUI. Isto porque as Regiões Metropolitanas não são consideradas entidades políticas federativas, sendo portanto, necessário identificar o ente federado responsável pela titularidade das suas funções, ou seja, o escolhido pelo ordenamento jurídico para planejar, normatizar a prestação e execução de determinada função pública.

## **8.2 A titularidade da função pública de interesse comum e o Processo de Elaboração e Aprovação do PDUI**

Desde a década de 70, a doutrina jurídica discute o tema, mas cuidaremos de destacar apenas duas das principais posições existentes que foram adotadas pelo EM. De um lado, foi adotada a titularidade comum, por meio da governança interfederativa durante o processo de elaboração e

134 OLIVEIRA, Marcela dos Santos. Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole, p.492. In: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.

aprovação do PDUI, e, de outro, foi incorporada a titularidade do Estado, quando o EM qualifica o PDUI como lei estadual que em última análise será aprovado pelo Estado, sem participação do município.

Com o intuito de examinarmos a titularidade da função pública de interesse comum, utilizaremos como referência o acórdão da ADI 1842<sup>135</sup> para justificar que seu conteúdo não foi totalmente levado em consideração por ocasião da edição do EM no que toca aos aspectos de elaboração e aprovação do PDUI.

De fato, entendemos que estamos diante do exercício de dois poderes da República absolutamente independentes e harmônicos entre si, Judiciário e Legislativo, nos termos do artigo 2º da Constituição Federal, levando em conta o âmbito de exercício das funções típicas de cada um deles. Isto significa dizer, o Poder Legislativo é autônomo para inovar e elaborar suas normas de acordo com a opinião e o jogo de forças políticas que sustentam o debate democrático.

Ademais como foi bem lembrado por Marcela Oliveira Santos<sup>136</sup>, ao discorrer sobre a eventual vinculação do Poder Legislativo às decisões do Poder Judiciário no que toca à não correlação entre a decisão da ADI 1842 do STF e alguns dos dispositivos do Estatuto da Metrópole, o limite à questão está pautado no parágrafo único do artigo 28 da Lei Federal nº 9869/1999. Nas palavras da autora:

A resposta parece ser negativa: o Legislativo não está vinculado às decisões do STF em sede de ADI, por força do disposto no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9868/1999. Este dispositivo prevê que a declaração de inconstitucionalidade terá eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública federal, estadual e municipal. Entre os entes sobre os quais as decisões em ADI têm efeitos vinculantes, não está mencionado o Poder Legislativo.

135 SANTOS, Marcela Oliveira. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana, p. 59 in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.

O Estado do Rio de Janeiro ao editar a Lei Complementar nº 87 de 16/12/1997 que versou sobre a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a elaboração de Plano Diretor Metropolitano passou a ter destaque no debate metropolitano em razão da propositura de quatro ações de inconstitucionalidade (ADI) quais sejam: ADI 1842, 1826, a 1843 e a 1906. As ações foram propostas respectivamente pelos seguintes partidos: Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), PFL (Partido da Frente Liberal que desde 28 de março de 2007 é denominado Democratas) e PPS (Partido Popular Socialista que por sua vez em 19/9/2019 foi transformado em Cidadania).

Todas as ações diretas de inconstitucionalidade mencionadas foram analisadas em conjunto com a ADI na mesma sessão de julgamento (28/2/2013), em razão da existência de conexão entre os temas tratados em todos os processos. Em linhas gerais as ações apresentaram como objeto central de discussão o questionamento sobre a constitucionalidade das disposições normativas que instituíram a região metropolitana do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos (Leis Complementares nº 87 e 89) transferindo do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas próprias dos municípios, que dizem respeito aos serviços de saneamento básico (Lei estadual 2.869/97).

A ação foi proposta em 1997 e só foi julgada em 28/2/2013 e no que toca especificamente ao plano diretor metropolitano julgou inconstitucional a expressão "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante do artigo 5º, I da Lei Complementar nº 87/1997. Deste modo, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ao elaborar o Plano Diretor Metropolitano não deverá submeter o plano à Assembleia Legislativa. De acordo com o acórdão do Supremo Tribunal Federal a aprovação do plano metropolitano não deverá ser feita por órgão legislativo estadual.

Por sua vez, a ADI nº 2077 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores em face da Constituição do Estado da Bahia, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 7 de 19/1/1999 (art. 59, V, artigo 228, art. 230 §1º e artigo 238, VI) foi julgada em 30/8/2019 e reconheceu do ponto de vista da prestação do serviço de saneamento básico o respeito à autonomia municipal e a inconstitucionalidade do deslocamento para o Estado da titularidade para prestação do serviço público. No entanto, apesar de discutir aspectos da gestão metropolitana, não houve expressa menção às questões do plano de desenvolvimento metropolitano, razão pela qual o paradigma de referência utilizada nestes comentários será o julgamento da ADI 1842 e suas ações conexas.

É importante ressaltar que foram opostos por todos os partidos os embargos de declaração em relação ao acórdão que julgou a ADI 1842 e as suas ações conexas que por sua vez, ainda não foram julgados pelo STF. No entanto, este recurso não é destinado à modificação do mérito da discussão, mas tem o intuito apenas de obter um pronunciamento judicial no sentido de esclarecer dúvidas, obscuridade ou contradição da decisão (artigo 1022 da Lei Federal nº 13105/2015 do Novo Código de Processo Civil).

136 SANTOS, Marcela Oliveira. Análise Institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana, p. 64 in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018

Neste particular, apontamos para o fato de que no julgamento da ADI 1842 os ministros do STF adotaram como base de sua decisão o posicionamento do professor Alaor Caffé Alves,<sup>137</sup> que não atribui a titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado exclusivamente, enfatizando que estamos diante da gestão compartilhada de interesses metropolitanos, pois a função pública de interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao estado e aos municípios do agrupamento urbano. Neste sentido, destacamos o trecho reproduzido na ementa do acórdão da ADI 1842 que explicita este posicionamento por ocasião da afirmação da inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum<sup>138</sup>:

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente.

Vale ressaltar, que em alguns trechos do EM, como veremos adiante, existem alguns dispositivos que tratam da gestão compartilhada coerentes com o entendimento do acórdão do STF, como por exemplo, o artigo 6º do EM, incisos I, II, III e IV:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

Por outro lado, em outros pontos do EM, como o artigo 10, §4º há um nítido distanciamento da posição do Supremo, alinhando-se às correntes doutrinárias como a do professor Pedro Estevam Serrano,<sup>139</sup> que, em última análise, afirma que o titular das funções públicas de interesse comum é o Estado. Deste modo, por esta posição em última análise a deliberação final acerca da aprovação do plano metropolitano fica a cargo do Estado, pois no âmbito da Assembleia Legislativa poderá existir alteração substancial do conteúdo da proposta inicialmente deliberada junto às instâncias executivas e deliberativas compostas por membros do executivo estadual, executivo municipal e da sociedade civil.

### **8.3 O processo de participação popular durante o processo de elaboração e aprovação do PDUI**

A primeira redação do EM ao tratar de um novo instrumento para a governança metropolitana o PDUI previa expressamente, na redação do art. 12, §2º, I, a necessidade de “promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” Tratava-se, sem dúvida, de efeti-

137 ALVES, Alaor Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998, p.195. Destaca o autor ao discorrer sobre função pública que o ente responsável não deverá apenas executar os serviços e respectivas concessões, mas também editar leis, estabelecer diretrizes de políticas públicas e fiscalizar sua execução, reunindo dimensões administrativas e legislativas de determinada atribuição estatal.

138 Ementa do acórdão que julgou a ADI 1842 relatada pelo Ministro Luiz Fux, item 5.

139 SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009, p.161. “Quando alguma situação ou serviço pertencer ao interesse predominantemente local, será decidida e executada de acordo com os comandos e diretrizes do Município a que se refere. No entanto, quando se referir a dois ou mais Municípios, tornar-se-á de interesse regional o que perfaz a competência do Estado-membro para resolver a situação ou realizar a atividade.”

vação do princípio constitucional da democracia participativa (art. 1º, parágrafo único), bem como da diretriz prevista no EC acerca da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, II).

Ocorre que, no dia 11 de janeiro de 2018, foi publicada a Medida Provisória nº 818/2018, que provocou sensíveis alterações nos critérios de exigência de realização das audiências públicas durante o processo de elaboração do referido plano.

De acordo com a redação da Medida Provisória nº 818/2018, foi mantida a previsão de audiências públicas com a participação da sociedade civil e da população, com a exclusão da exigência de realização dos debates em todos os municípios integrantes das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

A Medida Provisória também introduziu o §3º ao art. 12 para exigir ampla divulgação das audiências públicas em todos os municípios, sem, no entanto, a necessidade de ocorrer a realização das sessões públicas de debates em cada um dos municípios que compõem a unidade territorial metropolitana.

Além disto, o §4º do art. 12 do EM (também introduzido pela Medida Provisória) delegou o estabelecimento dos critérios para realização das audiências públicas para instância colegiada deliberativa, integrante da estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas (art. 8º, II), respeitadas as disposições do EM e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais.

A Medida Provisória vigorou por seis meses<sup>140</sup> e, em 19 de junho do mesmo ano, foi convertida na Lei Federal nº 13683/2018.

Durante os meses em que a Medida Provisória vigorou, algumas interpretações doutrinárias surgiram no sentido de identificar suas disposições como enfraquecimento dos instrumentos de participação popular, integrantes da democracia participativa prevista no art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal.

O texto da Medida Provisória, ao dispor sobre o regime jurídico das audiências públicas na gestão metropolitana, reduziu o âmbito de aplicação de dois princípios constitucionais relevantes: o democrático e o federativo. Com relação ao primeiro princípio, as audiências públicas deverão garantir a participação democrática dos cidadãos, de acordo com o art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal. Já com relação ao segundo princípio, os habitantes dos municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas deverão contribuir com a formação da função pública de interesse comum (interesse metropolitano), por meio de audiências públicas que respeitem a autonomia municipal.

No entanto, as inconstitucionalidades do texto da Medida Provisória nº 818/2018 foram corrigidas com a nova redação promovida pela Lei Federal nº 13683/2018. Nos termos dos parágrafos 2º, inciso I, 3º e 4º do artigo 12, novamente foi garantida, no processo de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana; bem como a sua ampla divulgação em todas as unidades locais da federação. Por sua vez, vale ressaltar que, nos termos do parágrafo 4º do artigo 12, foi mantida a redação da Medida Provisória nº 818/2018 para atribuir à instância colegiada deliberativa, a fixação dos critérios para realização das audiências públicas, bem como a ampla divulgação da realização das audiências públicas em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana. Neste

140 De acordo com o artigo 62, §7º da Constituição Federal de 1988, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.



caso, foi respeitado o princípio da autonomia municipal, uma vez que os municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas integram a composição do respectivo conselho (art. 8º, incisos I, II e III).

A origem das audiências públicas foi concebida pelo direito anglo-saxão, com a denominação *public hearings*. Explica (GORDILLO, 2003)<sup>141</sup> que, tanto no direito inglês quanto no direito americano, o instituto é considerado como parte da garantia da audiência prévia, integrante do devido processo legal em sentido substancial.

A audiência pública<sup>142</sup> é uma sessão pública de debates, na qual os membros da sociedade civil, na qualidade de representantes de setores econômicos, entidades de classe e cidadãos comuns, exercerão o direito de manifestar suas opiniões sobre certos planos e projetos de lei e na qual a Administração Pública ou Poder Legislativo informarão e esclarecerão dúvidas sobre esses projetos para a população interessada, que será atingida por determinada decisão administrativa ou edição de lei.

Dessa maneira, a audiência pública deve ser exercida no âmbito da esfera de interesses públicos toda vez que for necessário emitir normas jurídicas administrativas e legislativas, aprovar projetos de grande importância ou impacto sobre o meio ambiente ou a comunidade ou ainda elaborar planos diretores municipais e até mesmo planos de caráter metropolitano.

Novamente invocando as lições do doutrinador argentino, a audiência pública perfaz sua importância no princípio do devido processo legal, que prioriza a oitiva do público antes da adoção de uma decisão administrativa ou legislativa, isto é, quando ela envolver um plano, um projeto que afeta o usuário de serviço público privatizado ou meio ambiente, por exemplo.

Partindo do pressuposto da origem da audiência pública, fica mais claro entender que a forma de dar efetividade à sua realização, ainda que seja um mecanismo não vinculante das decisões<sup>143</sup> mas que contribui para o aprimoramento das motivações das decisões legislativas e administrativas, é compreender que sua estrutura jurídica está baseada também no devido processo legal, que, por sua vez, regula o processo democrático de exercício do poder político tanto no campo do Poder Executivo, quanto nas comissões temáticas que funcionam no âmbito do Poder Legislativo de cada esfera federativa, nos termos do art. 58, §2º, da Constituição Federal.

Este é o entendimento de (MOREIRA NETO, 2001), que sustenta as afirmações acima desenvolvidas:

Finalmente, cabe lembrar, que dada a natureza processual do instituto todos os princípios constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários que se imponham aos processos administrativos sobre ele incidem plenamente, como, desde logo, o do devido processo, com seus consectários: o da publicidade, que é da própria essência da atividade pública; o da oralidade, que abre oportunidade para os debates: o da instrução, permitindo o interrogatório dos participantes; e o da economia processual; bem como o da oficialidade, que rege a impulsão de ofício, o da verdade material, que exige a investigação dos fatos como realmente o são e não como se apresentem em suas versões, o do formalismo moderado, que recomenda a simplicidade suficiente para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, contraditório e a ampla defesa.<sup>144</sup>

Isso não significa que os princípios são normas que por si só estabelecerão os requisitos para produção de uma audiência pública válida. Vale dizer, sempre existirá uma lei infraconstitucional que instituirá ou disciplinará o instituto, sendo posteriormente obrigatória a edição de um Decreto,

141 Tratado de derecho a administrativo. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado, p. XI-2.

142 MENCIO, Mariana. Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p.116.

143 MENCIO, Mariana. Regime Jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p.153.

144 Mutações do direito administrativo, 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 209-210.



que regulamente o procedimento e os requisitos para a realização da audiência pública e que deverá obedecer aos princípios constitucionais decorrentes do devido processo legal<sup>145</sup>.

O ordenamento jurídico brasileiro carece de um diploma normativo que regulamente o procedimento de realização das audiências públicas em geral, embora elas sejam realizadas por ocasião das discussões do Plano Diretor (art. 40 do Estatuto da Cidade), no âmbito das agências reguladoras e até mesmo licenciamento ambiental, por força da Resolução Conama nº 9/1987. Contudo, para conferir validade ao instituto, é exigível para todo e qualquer diploma que venha a regulamentar seu exercício a obediência ao núcleo essencial dos princípios constitucionais decorrentes do devido processo legal para conferir constitucionalidade às normas.

Sendo assim, será constitucional o exercício de competência discricionária por parte do conselho deliberativo da governança interfederativa, prevista no artigo 12, §4º, do EM, introduzida pela Medida Provisória nº 818/2018 e mantida pela Lei Federal nº 13683/2018, desde que pautado por regras devidamente estabelecidas que observem especificamente os princípios que regem a Administração Pública, consagrados no art. 37, caput e outros esparsos pela Constituição Federal, além dos previstos na lei federal de processo administrativo (Lei nº 9.784/1999, art. 2º), como proporcionalidade, razoabilidade, verdade material e impulso oficial.

Como forma de auxiliar os conselhos deliberativos na regulamentação das audiências públicas metropolitanas, entendemos aplicável, por analogia, da Resolução do Conselho das Cidades nº 25/2005, que disciplina o processo de elaboração e fiscalização dos planos diretores municipais, devido à menção que o EM faz no caput do artigo 7º sobre a aplicação das diretrizes gerais do art. 2º do EC à governança interfederativa metropolitana. Reconhecemos que, apesar de não ser vinculante, por se tratar de ato administrativo de colegiado vinculado ao Ministério das Cidades, este ato normativo previa importantes parâmetros que já incorporam os princípios do devido processo legal e servem, respeitadas as devidas peculiaridades, para a condução dos PDUI.

Ainda que o ministério das Cidades<sup>146</sup> tenha sido extinto ele foi substituído pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e a Resolução nº 25<sup>147</sup> permanece vigente ao ser mencionada no site do Ministério de Desenvolvimento Regional para regulamentação das diretrizes para realização das audiências públicas em âmbito metropolitano.

Sendo assim, torna-se possível defender a existência de um núcleo essencial de princípios jurídicos, previstos no artigo 37, caput combinado com os princípios da lei federal de processo administrativo (Lei nº 9.784/1999), no âmbito do Poder Executivo, que nortearão a disciplina legal dos critérios de realização de qualquer espécie de audiência pública, em especial, no âmbito do Poder Executivo.

145 MENCIO, Mariana. O Regime Jurídico das Audiências públicas na Gestão Democrática das Cidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 125.

146 Na esfera federativa, foi criado nos termos do artigo 43, I, do Estatuto da Cidade, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, através da Medida Provisória nº 2.220 de 4/09/01 que estabeleceu nos artigos 10 a 14 a regulamentação sobre seu funcionamento. No entanto, a Lei nº 10.683 de 28.05.2003, que tratou da organização da Presidência da República e dos Ministérios, transformou, pelo artigo 31, X, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano em Conselho das Cidades e, através do artigo 33, VIII, transferiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, da Presidência da República para o Ministério das Cidades, ficando alterada a sua denominação para Conselho das Cidades, cabendo-lhe, além das competências estabelecidas no artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, propor as diretrizes para a distribuição regional e estadual do orçamento do Ministério das Cidades. No entanto, este Decreto foi revogado por outro Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006, que passou a dispor diferentemente sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades (Concidades). Em janeiro de 2019, este Conselho novamente sofreu alterações em sua estrutura jurídica por força do Decreto nº 9.666 de 2/1/2019 e posteriormente pela Lei Federal nº 13844 de 18/6/2019 que regulamentou a nova estrutura da Presidência da República, que no âmbito da política urbana criou o Ministério do Desenvolvimento Regional, que passou a contar novamente em sua estrutura administrativa com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos moldes do artigo 10 da Medida Provisória nº 2.220/2001.

147 A Resolução nº 25 permanece mencionada no site do Ministério do Desenvolvimento Regional. <https://www.mdr.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>. Acesso em 28/3/2020

Não podemos esquecer que toda a construção do raciocínio diz respeito ao regime das audiências públicas para elaboração do PDUI no âmbito da governança interfederativa, que, por força do artigo 8º do EM, compreende órgãos da instância administrativa da gestão metropolitana. De outro giro, não podemos deixar de mencionar a obrigatoriedade da realização de audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que, nos termos do artigo 10 do EM, o PDUI é considerado lei.

A partir da interpretação conjunta entre o art. 7º, V, e o art. 8º, §4º, do EM, o PDUI será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, com a participação da sociedade civil, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual. É por isto que o processo de elaboração do PDUI conta com a iniciativa de sua propositura no âmbito do Poder Executivo e a consequente discussão no Poder Legislativo.

Assim, com base na previsão do artigo 58, §2º, II, da Constituição Federal, repetido por simetria por muitas Constituições Estaduais, as comissões integrantes das Assembleias Legislativas poderão realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil.

Reconhecemos que o EM não traz uma disposição clara sobre as audiências públicas, ao contrário do EC, ao disciplinar o plano diretor municipal, incluindo a exigência de realização de audiências públicas por parte do Poder Legislativo.

Contudo, não podemos esquecer que determina o artigo 1º§2 do EM expressamente a aplicação das diretrizes do EC ao EM.

Assim, dispõe o art. 2º, II, da Lei Federal nº 10.257/2001 que a política de desenvolvimento urbano deverá ser conduzida de forma democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade para formular, executar, e acompanhar planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Na sequência, determina o art. 45 que os gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto das atividades e o pleno exercício da cidadania.

Por serem normas gerais, revelam diretrizes vinculantes em relação aos entes federados que, não observadas, tornarão nulo ou inconstitucional o ato administrativo ou a lei produzida. Estas são as considerações de (MEDAUAR, 2005)<sup>148</sup>:

Desse modo, leis de normas gerais e leis de diretrizes têm alcance igual no tocante ao caráter impositivo e vinculante de seus preceitos, em tese, à legislação dos Estados, Distrito Federal e Municípios [...] O Estatuto da Cidade fornece, então, os parâmetros aos Executivos e Legislativos municipais na elaboração de suas leis e planos urbanísticos. Além do mais, melhor que invocar, a cada passo, a inconstitucionalidade deste ou daquele dispositivo, é buscar a aplicação e efetivação das diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, para atenuar os graves problemas acarretados pelo caos urbano.

Diante do exposto, constatamos que as audiências públicas durante o processo de elaboração do PDUI são obrigatórias, portanto, vícios processuais poderão contaminar a lisura dos programas, projetos e leis que implementam políticas metropolitanas. Assim, violar a gestão democrática (abrangendo seus instrumentos) por parte dos PDUI(s) atenta contra os dispositivos legais e pode ser questionado por meio da Ação Civil Pública.

Ainda que a Lei Federal nº 13683/2018 não tenha adotado, por exemplo, os mesmos critérios das leis complementares estaduais paulistas<sup>149</sup>, periodicidade semestral, o artigo 12, §4º de forma sutil manteve a obrigatoriedade da realização da audiência pública, pois a redação da primeira parte

148 MEDAUAR, Odete. A força vinculante das diretrizes da política urbana. In: *Temas de Direito Urbanístico* nº 4. Ministério Público de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005, p.23.

149 Lei Complementar nº 1139/2011, artigo 11.

do dispositivo é clara ao dispor que as audiências ocorrerão, segundo os requisitos do conselho deliberativo. Vale dizer, de qualquer forma o evento público será realizado, mas de acordo com os requisitos estipulados pelo órgão administrativo da instância deliberativa. Diante das previsões legais, ainda restaria espaço para discutirmos o grau de participação dos municípios, nos termos do artigo 8º, inciso I do EM, no âmbito da instância executiva integrante da governança interfederativa, durante o processo de elaboração e execução do PDUI? A resposta é afirmativa, levando em conta a diversidade de modelos estaduais de organização administrativa interfederativa, que ora privilegiam a participação paritária dos municípios nas instâncias deliberativas, ora não admitem a partilha igualitária entre o poder decisório dos estados e municípios das figuras regionais. No primeiro caso, as leis complementares do Estado de São Paulo adotam o modelo que assegura a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado na organização, articulação, coordenação e fusão das entidades e órgãos públicos que desempenhem as funções públicas de interesse comum na unidade regional. Por outro lado, outros Estados da federação poderão adotar outras tipologias, em razão dos votos proferidos no acórdão da ADI 1842. Na ocasião, os ministros do Supremo Tribunal Federal enfatizaram que a gestão das regiões metropolitanas deverá ser compartilhada, que não leva necessariamente à ideia de partilha igualitária entre o poder decisório dos estados e municípios da região metropolitana. Na ocasião, o Ministro Gilmar Mendes observou em seu voto que o poder decisório não tem que ser necessariamente partilhado de forma igualitária entre os municípios, o município polo e o estado instituidor. Neste sentido, o Ministro enfatiza que a participação dos municípios deve ser proporcional ao seu peso específico do ponto de vista político, econômico, social e orçamentário, mas devendo haver consenso entre os entes. Em outras palavras, nem o estado nem o conjunto dos municípios podem ter a última palavra, todos deverão participar da decisão, sem exclusão. Diante da variedade de composição dos conselhos deliberativos estaduais, cabe a reflexão sobre a capacidade da instância interfederativa deliberativa em garantir suficientemente a intervenção dos municípios nas decisões metropolitanas, se não houver a efetiva participação de seus cidadãos nas audiências públicas. A preocupação é justificável, pois o formato final dos PDUI(s) será pactuado nas assembleias legislativas, que, por sua natureza, não contam com a participação dos municípios.

Sendo assim, voltamos à relevância das audiências públicas, que serão a sede adequada para que os cidadãos de todos os municípios integrantes da unidade regional metropolitana possam levar suas demandas locais e confrontá-las face ao planejamento regional. Bem por isso, os conselhos deliberativos devem regulamentar a realização de audiências públicas em consonância aos princípios da Administração Pública.

Ainda, é preciso cuidar para que a divulgação das audiências públicas seja feita de forma adequada, em nome do princípio da publicidade, possibilitando que os cidadãos de todos os municípios próximos ao município que sediará o ato possam ter ciência prévia e garantir a efetiva participação.

De outro lado, é preciso realizar mais de uma audiência pública, alternando o município que em primeiro lugar sediou a audiência.

Além disso, as audiências públicas deverão ser realizadas em locais de fácil acesso e em horários de participação compatíveis com a jornada de trabalho dos cidadãos. Não adianta designar data e horário coincidentes, por exemplo, com feriados ou pontos facultativos.

E, por fim, é necessário cuidar do registro dos debates realizados e a correspondente divulgação de seu conteúdo para possibilitar o conhecimento das deliberações por parte de significativo número de habitantes dos municípios integrantes das figuras regionais.

Com esta forma de interpretar, poderemos incrementar, em nome proporcionalidade e razoabilidade, a participação dos habitantes de todos os municípios integrantes das unidades regionais, contribuindo para a preservação da autonomia municipal.

## 9. ACOMPANHAMENTO DO PDUI PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O EM determinou ao Ministério Público a obrigação de *acompanhamento* do processo de elaboração e de fiscalização da aplicação do PDUI.

É preciso verificar, então, qual o sentido da expressão empregada no diploma legal, os limites para a atuação do Ministério Público e os mecanismos para que sua atuação se traduza em efetividade para a realidade metropolitana alcançar seus objetivos.

### 9.1 O Ministério Público e a tutela da ordem urbanística

Ao Ministério Público foi confiada, pela Constituição Federal de 1988 (art. 127), a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. O Parquet está compromissado com a concretização dos direitos consagrados pela Constituição, no contexto dos objetivos fundamentais da República, dos quais se destacam a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais.<sup>150</sup>

Portanto, se antes de 1988 a atuação do Parquet era marcada pela acusação criminal e pela discreta intervenção no processo civil nas causas em que houvesse interesses de incapazes, a Constituição cidadã lhe conferiu a faceta de órgão agente, como revela o extenso rol de suas funções institucionais constantes do art. 129.<sup>151</sup>

Nesse sentido, o Ministério Público tem à sua disposição instrumentos, como o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, da Constituição Federal).

Diante dos termos amplos empregados pela Constituição, qualquer direito difuso ou coletivo pode ser objeto de tutela pelo Ministério Público, que foi alçado à categoria de representante adequado para a promoção dos direitos que a todos pertencem.<sup>152</sup>

A questão metropolitana abarca o direito transindividual relativo à ordem urbanística, que é especificamente mencionada como objeto de tutela pela Lei da Ação Civil Pública (art. 1º, VI, da Lei nº 7.347/85). O ordenamento desse novo espaço metropolitano é fundamental para a garantia das funções sociais da cidade e do bem-estar de seus habitantes, diretrizes previstas no art. 182 da Constituição Federal para nortear a política de desenvolvimento urbano e regulamentadas no EC.<sup>153</sup>

Portanto, independentemente do comando contido no EM sobre a necessidade de atuação do Ministério Público, inarredável a conclusão de que o Parquet tem atribuições a cumprir no que tange ao planejamento metropolitano.

Nesse sentido, podemos destacar a atuação no processo de elaboração dos planos diretores – em relação ao qual não há norma expressa prevendo a necessidade de acompanhamento. Assim, o Parquet, por iniciativa própria ou por provocação, rotineiramente conduz inquéritos civis que têm

150 Segundo Canotilho, a democracia não tem apenas um sentido político, mas também uma dimensão social e econômica. Nesse sentido, o fundamento dos direitos econômicos, sociais e culturais é o princípio democrático. Daí porque, vinculando-se o Ministério Público à defesa da democracia, busca-se o pleno respeito aos direitos fundamentais, numa sociedade pautada pela justiça social. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

151 Marcelo Zenkner apresenta três fases evolutivas do Ministério Público no Brasil, quais sejam: a primeira, "parecerista", caracterizada pela atuação na área criminal e, no âmbito cível, como interveniente discreto; a segunda fase, denominada "demandista", teve por marcos a Lei da Ação Civil Pública e a Constituição Federal de 1988, conferindo ao Ministério Público meios para a defesa dos interesses transindividuais em juízo; e, finalmente, a terceira fase, chamada "resolutiva", é marcada pela consensualidade, evitando-se a provocação do Poder Judiciário. ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. 1, p. 203-216, 2016.

152 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

153 A propósito, o Estatuto da Metrópole, em seu art. 1º, §2º, faz expressa referência à aplicação do Estatuto da Cidade, que justamente regulamentou as diretrizes constitucionais atinentes ao desenvolvimento urbano.

por escopo, no mais das vezes, a verificação da garantia de participação popular na elaboração dos planos diretores – o que pode redundar até mesmo em ações diretas de inconstitucionalidade, de atribuição do Procurador-Geral de Justiça –, assim como a análise de questões mais pontuais, de índole técnica, que poderiam estar em dissonância ao atendimento das funções sociais da cidade.

Talvez o objetivo do EM tenha sido o de acentuar o viés preventivo da atuação ministerial. A expressão acompanhamento tem um sentido de participação desde o início, de envolvimento, o que pode contribuir para evitar que os problemas surjam.

Em outras palavras, o sentido de acompanhamento do processo de elaboração do PDUI recomenda que o Ministério Público, desde o início, esteja ao par dos trabalhos desenvolvidos. Não se exige sua participação direta em reuniões temáticas de índole técnica ou mesmo em audiências públicas. Conquanto possa ser interessante, na medida em que possibilita ao Parquet tomar conhecimento mais rápido das informações e imediatamente expressar suas considerações, o mais importante é que o Ministério Público esteja em sintonia com os trabalhos desenvolvidos na medida em que ocorram.<sup>154</sup> Evita-se, com isso, que, após meses de reuniões e uma série de audiências públicas, seja constatada uma irregularidade que possa colocar em xeque todo o processo, que poderá ter sido em vão, com dispêndio de recursos públicos.

## 9.2 A atuação resolutiva e seus instrumentos

A característica marcante do Ministério Público da Constituição de 1988 é a atuação resolutiva<sup>155</sup>, que busca a pacificação social por meio de atuação proativa e cooperativa, tendo em conta a efetividade dos direitos, isto é, compromisso com a solução dos problemas.<sup>156</sup>

Como afirma Gregório Assagra de Almeida<sup>157</sup>, “é de se destacar que a forma mais legítima de realização do direito não vem da capacidade de decidir e de fazer imperar decisões, mas do diálogo, da interpretação negociada da norma jurídica”. Dessa forma, o inquérito civil – tradicionalmente concebido como um instrumento para a coleta de provas a embasar subsequente ação civil pública<sup>158</sup> – assume outras importantes finalidades, como preparar a tomada de compromissos de

154 Como exemplo nesse sentido, o Ministério Público de São Paulo conta com um novo instrumento revelador do perfil mais proativo e conciliador da instituição: é o Procedimento Administrativo de Acompanhamento, que tem, dentre seus objetivos, o acompanhamento de políticas públicas e o acompanhamento de atividades dos organismos públicos de interesse direto na atuação funcional. Assim, ainda que não haja notícia de lesão a direitos, tem o *Parquet* paulista um instrumento para que acompanhe assuntos de seu interesse direto, o que lhe permite, de maneira formal e solene, participar ativamente na formulação e no acompanhamento da execução de políticas públicas. Não se trata de procedimento de natureza investigatória, mas de veículo para permitir o acompanhamento de atividades do poder público – tanto assim que a atuação compreende a coleta de informações e a solicitação e a proposição de medidas. Evidentemente, se, no curso desse procedimento, houver notícias de irregularidades que ensejem atividade de investigação, será o caso de instauração de inquérito civil (Ato Normativo n. 934-PGJ-CPJ-CGMP, de 15 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL\\_IMG/ATOS/934.pdf](http://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/ATOS/934.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2020).

155 O Conselho Nacional do Ministério Público expediu a Recomendação nº 54, de 28 de março de 2017, sobre atuação resolutiva. Define-se a atuação resolutiva como “aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações” (art. 1º, §1º). Disponível em: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72\\_-18.04.2017\\_1.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/ED.72_-18.04.2017_1.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

156 RODRIGUES, Geisa de Assis. Corregedorias e as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. 1, p. 265-293, 2016.

157 ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano (coord.); ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.); ROSENVALD, Nelson (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 39.

158 SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Ação civil pública e inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ajustamento de conduta, a realização de audiências públicas ou a expedição de recomendações e a colheita de informações que subsidiem a atuação ministerial.<sup>159</sup>

As soluções pactuadas assumem especial relevância nesse contexto de respostas efetivas para os problemas. Assim, a lógica de judicializar a maior parte das questões não é a melhor saída, sobretudo no atual contexto de afogo do Poder Judiciário e mesmo diante das dificuldades que os limites do processo civil impõem para o adequado tratamento dos direitos multifacetários como é o caso dos transindividuais, nem sempre trazendo a melhor saída para a solução dos conflitos sociais.<sup>160</sup>

Evidentemente, não se exclui a atuação repressiva, uma vez esgotadas as possibilidades negociadas. Assim, em se verificando ofensa a dispositivos legais – como ao EC ou ao próprio EM – caberá a propositura de ação civil pública para o questionamento de atos concretos que causem efetivo ou potencial dano à ordem urbanística, ao meio ambiente ou a qualquer outro direito difuso ou coletivo.

Ainda nesse viés repressivo, uma vez que o PDUI se consubstancie em lei estadual (art. 10, caput do EM), pode surgir a necessidade de questionamentos quanto à constitucionalidade. Nessa hipótese, se a violação ocorrer em face a dispositivo da Constituição Estadual, a ação direta de inconstitucionalidade será proposta pelo Procurador-Geral de Justiça<sup>161</sup>. No caso de afronta à Constituição Federal, a ação será manejada pelo Procurador-Geral da República<sup>162</sup>.

De qualquer forma, mesmo recorrendo à judicialização, o compromisso do Ministério Público com a efetividade dos direitos impõe que, mesmo dentro dos limites do processo judicial, sejam tomadas soluções criativas quanto ao procedimento, permitindo maior espaço de cognição ao juízo, inclusive com o ingresso de atores da sociedade civil como *amicus curiae*, de modo a que a decisão final também seja construída pelas partes, superando a lógica meramente adversarial.

### 9.3 O escopo da atuação do Ministério Público no processo de elaboração do PDUI

Como visto, o acompanhamento do processo de elaboração e de cumprimento do PDUI deve ser entendido nesse sentido de prevenção dos problemas, com uma postura mais participativa do Ministério Público.

Isso não significa, outrossim, que o Parquet será o responsável pela condução dos processos ou que sua visão tenha que prevalecer, o que seria inadmissível, por se tratar de ingerência em atividades próprias de outros órgãos. Veja-se que o lócus adequado para a elaboração da política de desenvolvimento metropolitano é a instância deliberativa referida no art. 10, §4º, do EM, com a subsequente atuação da Assembleia Legislativa, eis que o PDUI se traduz em lei estadual, como referido acima.

A postura proativa do Ministério Público indica colaboração nesses processos, não interferência. Incumbido da efetivação dos direitos fundamentais consagrados na Constituição e como mediador dos conflitos sociais, o Ministério Público pode contribuir para a correção de rumos, apresentar ideias interessantes, auxiliar na solução de conflitos que se apresentem ao longo do processo, sempre respeitando os critérios decisórios da Administração na medida em que apresentarem a devida fundamentação.

Destacamos duas questões bem objetivas para controle, em que não se vislumbra discricionariedade. É o caso da participação popular e da publicidade das informações. Conquanto não estabeleça o EM condições precisas para que tais comandos sejam efetivados, há menos espaço decisório,

159 MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2011.

160 ALMEIDA, Gregório Assagra de. As corregedorias, a nacional e as internas, no contexto do Ministério Público como instituição de acesso à justiça. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. 1, p. 49-107, 2016.

161 No caso do Estado de São Paulo, a regra consta do art. 90, III, da respectiva Constituição.

162 Art. 103, VI, da Constituição Federal.



sobretudo quando se verifica que uma audiência pública não teve a necessária divulgação, ou que os estudos técnicos foram disponibilizados com poucos dias de antecedência. Nesse ponto, verifica-se, uma vez mais, a importância da atuação ministerial preventiva: constatando inadequações, o Parquet pode expressar seu entendimento ao poder público<sup>163</sup> e equacionar imediatamente o problema apontado, evitando que, caso o plano seja transformado em lei, haja questionamento judicial de todo o processo, o que poderá resultar até mesmo em declaração de inconstitucionalidade da lei.

Veja-se que, diante das alterações promovidas pela Lei nº 13.683/18, permitindo que as audiências públicas ocorram segundo os critérios determinados pelo órgão deliberativo da estrutura de governança da região metropolitana, o acompanhamento do processo de elaboração do PDUI pelo Ministério Público se revela ainda mais importante para garantir que, na prática, os interesses dos cidadãos integrantes de cada município sejam levados em conta para a formação da “vontade metropolitana”. A atenta observância da prática das audiências públicas permitirá a conclusão sobre sua efetividade, afastando a conhecida prática de designação de audiências por mera formalidade, sem nenhuma mobilização da população envolvida.

Nesse ponto, é importante frisarmos que, embora haja questões técnicas do PDUI em relação às quais a Administração tenha maior espaço para deliberação, a participação democrática é importante para o adequado conhecimento das decisões tomadas e, a partir disso, para o exercício do respectivo controle.

Assim, considerando os vetores amplos para o PDUI – estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana, nos exatos termos do art. 2º, VI, do EM –, há uma gama de possibilidades legítimas. A escolha cabe ao órgão que elabora a política, à luz de fundamentos técnicos e políticos. Evidentemente, existe a possibilidade de controle dessas decisões, na medida em que se afastarem das já referidas diretrizes constitucionais para o desenvolvimento urbano, mas a postura que o Ministério Público deve guardar, como premissa, é a de deferência.<sup>164</sup>

Podemos pensar, exemplificativamente, no âmbito metropolitano, na decisão sobre as funções públicas de interesse comum<sup>165</sup>. Por mais que, abstratamente, as leis instituidoras das regiões metropolitanas definam quais são tais funções<sup>166</sup>, sua compreensão somente pode se dar em concreto<sup>167</sup>, à luz das condições do agrupamento determinado, como ressalta Alaôr Caffé Alves: “há sempre uma

163 Com fundamento no art. 129, II, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”.

164 Deve-se evitar, pois, a *corriqueira* contraposição de determinada *opção* do legislador ou do administrador frente a princípios ou diretrizes, uma vez que estes admitem diferentes especificações e não servem para extrair, *univocamente*, a regra de decisão (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2016). Elival da Silva Ramos, analisando o ativismo judicial, afirma: “No caso de textos normativos veiculadores de conceitos indeterminados, a incursão do Poder Judiciário na zona de significação dúbia, conquanto não se possa afirmar desbordante do dispositivo de base, pode importar em obstaculização do exercício da discricionariedade legislativa ou administrativa assentada no princípio da separação dos Poderes, princípio esse que resultaria, afinal, violado” (RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 142). Transpondo tal ideia para a atuação do Ministério Público, uma postura mais proativa não pode importar em *substituição* do papel do poder público na escolha das políticas a seguir, sobretudo porque a responsabilidade daquele advém de sua legitimidade democrática.

165 Nos termos do art. 2º, II, do Estatuto da Metrópole, trata-se de “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

166 O Estatuto da Metrópole (art. 5º, §1º) exige a explicitação do fundamento técnico para a definição das funções públicas de interesse comum, evitando a formação artificial de regiões metropolitanas.

167 Uma das críticas que Eros Grau fazia, sob o regime constitucional anterior, à criação das regiões metropolitanas era o fato de terem sido concebidas de maneira uniforme, ainda que para atender a situações bastante diversas. O mesmo raciocínio pode ser atualmente empregado no seguinte sentido: as funções públicas de interesse comum previstas de modo bastante genérico nas leis instituidoras de cada região deverão ser tratadas de modo especificado no PDUI, sem a obrigatoriedade de contemplar todas elas. “Como não é possível a construção de um conceito ontológico de *necessidade metropolitana*, o critério que se presta a distingui-la das necessidades urbanas é encontrado na consideração do tipo de *solução* adotado para satisfazê-la. São *necessidades metropolitanas*, pois, aquelas cujas soluções apenas possam ser equacionadas a nível regional, visto que não correspondem à simples adição de soluções parciais e isoladas” (GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano*: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 10-11, grifos do autor). Portanto, se, no momento da elaboração do PDUI não houver necessidade de se conferir



interrelação dinâmica entre os conceitos jurídicos e os fatos socioeconômicos a que eles se referem, exigindo ajustes da concepção normativa com a realidade cambiante".<sup>168</sup>

Por isso, a opção pelo enfrentamento de questões atinentes a este ou aquele assunto deve ser respeitada, mas não se exclui a possibilidade de controle em razão dos fins a que serve a região metropolitana: demonstrando-se, pois, que determinada questão tem ou não relevância regional, pode-se questionar sua pertinência ao planejamento metropolitano. É possível pensar que determinado serviço tenha plenas condições fáticas de ser executado por cada um dos municípios integrantes da região metropolitana e, não obstante, tenha sido previsto no PDUI como função pública de interesse comum, escamoteando o propósito do Estado-membro de irrogar a si a exploração do serviço por meio de empresa que faça parte de sua estrutura administrativa<sup>169</sup>. Nesse caso, haverá desvirtuamento de finalidade, na medida em que a disposição não contribuir em nada para o atingimento do desenvolvimento regional como um todo. É dizer: não havendo, sob um prisma material, função pública de interesse comum, não pode o plano considerá-lo como tal.

Além disso, durante o acompanhamento da execução dos planos – e o dispositivo em comento é expresso quanto ao acompanhamento pelo Ministério Público da fiscalização da aplicação do PDUI –, caso se verifique a produção de resultados indesejados ou insuficientes, será possível o controle, voltado à análise da eficiência das opções adotadas frente aos objetivos do desenvolvimento urbano-regional.

Em síntese, é importante ter em vista que o controle sobre o conteúdo da política de desenvolvimento metropolitano será feito de forma excepcional, ou seja, quando houver manifesta violação a princípios ou regras constitucionais ou legais, partindo-se sempre da premissa de que as escolhas do administrador são legítimas. Para tanto, a população precisa conhecer os caminhos escolhidos e suas justificativas, revelando-se imprescindível, pois, a realização de audiências públicas também para essa finalidade.

Outro ponto que merece atenção na atuação do Ministério Público é garantir a efetiva participação dos municípios na elaboração do PDUI. Segundo as premissas de governança do EM, o interesse comum deve prevalecer sobre o interesse local, mas não se pode violar a autonomia dos municípios, tampouco negar a importância das dinâmicas locais para que se chegue a um consenso sobre o todo.<sup>170</sup> Vale dizer que a região metropolitana congrega um interesse que não é próprio do Estado-membro nem dos municípios, embora também os contemple.<sup>171</sup>

Nesse sentido, a governança é um desafio, para que não haja o predomínio dos interesses da cidade polo ou mesmo do Estado-membro, já que o plano se consubstancia numa lei estadual. O equilíbrio há de ser buscado.

Portanto, para a elaboração do PDUI, os municípios devem ter a oportunidade de apresentar circunstâncias peculiares que podem ter reflexos na formação do interesse metropolitano. Como o território metropolitano é, também, o espaço de cada cidade, essas características peculiares não podem ser ignoradas, sob pena de o planejamento se frustrar, constituindo apenas peça técnica. O Ministério Público pode contribuir decisivamente nesse sentido, pois, sediado em cada um dos municípios, conhece a realidade local que possa ter uma interface com a questão metropolitana.

---

um tratamento metropolitano a determinado tema – ainda que ele tenha sido genericamente citado na lei instituidora da região – não será caso de levar adiante a disposição, por ausência de substrato fático mesmo.

168 ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p. 37.

169 Nesse sentido, a ADI 1842, em que o STF não atribui a nenhum ente especificamente a titularidade dos serviços, enfatizando a ideia de gestão compartilhada.

170 Todos esses vetores são mencionados no art. 6º do Estatuto da Metrópole.

171 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981, p. 310.

Nesse sentido, o Ministério Público terá papel importante na garantia da governança para a elaboração e a execução do PDUI.

O órgão do Ministério Público que exerce suas funções em cada um dos municípios integrantes da região metropolitana terá condições de contribuir, com base em seu próprio conhecimento sobre a realidade local<sup>172</sup> – a partir da concepção já referida sobre a postura de resolutividade do Ministério Público –, e de verificar se o ente municipal tem apresentado suas demandas ao cabo do processo de elaboração do plano. Quanto a este último ponto, duas situações precisam ser diferenciadas. A primeira diz com a dificuldade para que o município apresente suas demandas no âmbito dos órgãos de governança metropolitana – mormente naqueles casos em que tais estruturas não tiverem sido adequadas à luz do EM. Outra hipótese se refere ao município que, por vontade própria, opta por não participar da elaboração do plano.

No primeiro caso, tendo em vista que o PDUI somente pode ser concebido a partir das premissas de governança metropolitana estabelecidas no EM (art. 10, §4º), é preciso adotar mecanismos que, ao menos para a elaboração do plano (sem prejuízo de, em outro momento, buscar-se a reforma, pela via legislativa, das estruturas incompatíveis com o EM), assegurem a igualitária participação de todos os entes na formação do interesse metropolitano. É inadmissível qualquer tipo de impedimento à participação do município, o que contraria a razão de ser da região metropolitana, marcada pela ideia de cooperação.<sup>173</sup>

É assente que o pertencimento do município à região metropolitana é obrigatório<sup>174</sup>, pois, uma vez que esta seja instituída, se reconhece que há questões que, necessariamente, devem ser tratadas de forma conjugada, por interferirem ao mesmo tempo em várias dinâmicas municipais. Esse é um dado fático. Não pode o município ir contra a natureza das coisas, sob pena de restar letra morta o disposto no art. 25, §3º, da Constituição Federal. Não se trata de negar a autonomia municipal<sup>175</sup> – até porque a região metropolitana não é um ente da federação – mas de conferir aplicação ao princípio da eficiência na gestão administrativa, na medida em que a coordenação de todos os entes propiciará o melhor desempenho das funções públicas de interesse comum<sup>176</sup>.

Assim, a partir do momento em que consta da lei instituidora da região metropolitana, o município pode optar por não participar da formação da vontade do todo metropolitano, mas não lhe é dado impedir a execução da política de desenvolvimento regional.<sup>177</sup>

172 “Na região metropolitana, com maior razão, o interesse local está inevitável e organicamente ligado ao interesse regional, de tal sorte que sua substância é também extraída do próprio contexto urbano-regional no qual se integra. Isso nos leva a compreender que os interesses locais e regionais não se contrapõem necessariamente; ao contrário, normalmente são complementares entre si”. ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981, p. 277.

173 ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*. São Paulo: José Bushatsky, 1981, p. 168.

174 Com base nisso, Eros Grau considera que o tratamento da região metropolitana “adicionou um *conteúdo novo* ao modelo de federalismo brasileiro” (GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 40, grifos do autor). Embora o comentário do autor se refira ao regime constitucional anterior, é perfeitamente aplicável sob a égide da Constituição de 1988, com a diferença de que a compulsoriedade associativa não é determinada pela União, mas pelo Estado-membro, incumbido da criação da região metropolitana.

175 “Deste modo, quanto aos Municípios metropolitanos, não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas sim uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da disposição constitucional, quando houver condições objetivas que justifiquem a medida”. ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro*. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p. 32.

176 Eros Grau ressalta que o objetivo da instituição da região metropolitana é a realização de serviços sob uma administração comum. GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983.

177 “É preciso entender que, uma vez criada a região metropolitana, o Município não fica obrigado a participar ativamente no processo decisório regional-metropolitano, bem como ao Estado não é facultado, de modo algum, impedir essa participação. O importante é considerar que, em matéria de função pública de interesse comum, o Município fica adstrito a tolerar sua execução em seu território, vez que, se ela realiza e concretiza de certo modo o interesse local, ela é também de interesse regional, não podendo sofrer solução de continuidade sob pena de prejudicar os outros Municípios limítrofes”. ALVES, Alaôr Caffé. *Regiões metropolitanas, aglomerações*

Tanto assim que o EM exige que os municípios adequem seus planos diretores ao PDUI (art. 10, §3º). Não haverá chances, pois, a que o município simplesmente ignore o planejamento metropolitano. Bem por isso, sobreleva a conveniência de sua participação na elaboração do PDUI, existindo aí grande espaço de atuação do Ministério Público para que, atuando cooperativamente, induza o município a essa atividade.<sup>178</sup>

Finalmente, outra questão bastante objetiva que reclamaria atenção por parte do Ministério Público é o prazo para elaboração do PDUI e adaptação dos Planos Diretores Municipais.

Segundo a redação original do EM (art. 21), havia o prazo de 3 anos para a elaboração do PDUI (contados da data da promulgação da lei para as regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas até então existentes, ou da data da instituição de novas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas), sob pena de responsabilização do governador e do agente público por improbidade administrativa. Ainda de acordo com tal dispositivo, o prefeito que não adequasse o Plano Diretor às disposições do PDUI no prazo de até 3 anos contados da aprovação deste também incorreria em improbidade administrativa.

A Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, alongou tais prazos. Assim, a partir da instituição de novas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, o PDUI deveria ser elaborado em até cinco anos; para as regiões metropolitanas e aglomerações já existentes, o PDUI deveria ser elaborado e aprovado pela instância colegiada deliberativa até 31 de dezembro de 2021. O prazo para adaptação do Plano Diretor ao PDUI foi mantido em três anos a contar da aprovação deste último. A possibilidade de responsabilização por improbidade administrativa em caso de inércia foi preservada.

A dilação era esperada, por variadas razões: falta de mobilização das estruturas de governança das regiões metropolitanas existentes no país; dificuldades quanto à compreensão do papel do PDUI dentro do novo arranjo metropolitano instituído pela Lei nº 13.089/15; inaptidão dos órgãos de governança existentes para atender às exigências do EM; carência de estrutura para elaboração dos planos.

Com a conversão da Medida Provisória na Lei nº 13.683/18, todos os prazos foram suprimidos, bem como a responsabilização de governadores, prefeitos e agentes públicos por improbidade administrativa.

Analisando caso análogo, o estabelecimento de prazo (ainda que prorrogado) para que os municípios elaborassem seus planos diretores, com possibilidade de responsabilização do prefeito inerte por improbidade administrativa (arts. 50, 51 e 52 do EC) foi fundamental para que esse instrumento de gestão das cidades se tornasse realidade, com um inegável salto no grau de desenvolvimento urbano dos municípios.

Corre-se o risco, então, de que o PDUI apenas pare no horizonte como algo desejável, não se efetivando o modelo preconizado pela lei para o adequado planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

#### **9.4 Uma proposta para a atuação integrada do Ministério Público**

A realidade metropolitana impõe algumas reflexões sobre o órgão do Ministério Público que terá atribuições para o acompanhamento previsto no EM. Isso porque o âmbito territorial de atuação do Parquet é limitado pelo território da comarca (que, no máximo, pode compreender alguns poucos

urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, 1998, p. 25.

178 Ainda que não haja mecanismos para se obrigar o ente municipal a participar do planejamento, é possível cogitar de sua responsabilização pelo impedimento à execução do plano, na medida em que causar prejuízos à ordenação da região metropolitana.

municípios), mas a questão metropolitana é mais ampla, sem, contudo, configurar-se, tecnicamente, como questão regional a justificar a atuação do Promotor de Justiça da Capital<sup>179</sup>.

O órgão do Ministério Público atuante em cada um dos municípios integrantes da região metropolitana fará o acompanhamento da elaboração e execução do plano naquilo que disser respeito ao respectivo ente municipal. Assim ocorrerá, por exemplo, para as questões da participação popular e da integração do município ao processo de planejamento metropolitano de modo a que as respectivas questões peculiares sejam levadas em conta. Neste ponto, deve ser conferida especial atenção para que as questões eminentemente locais não sejam tragadas pelo interesse metropolitano, pois “a emergência de necessidade metropolitanas na região conurbada não importa superação de necessidades locais”.<sup>180</sup> No que toca à execução do plano, questões que tenham impacto local serão de sua alçada, como o alcance de metas ou a realização de obras e serviços no âmbito do respectivo território.

Ocorre que, no caso do PDUI, há uma peculiaridade, qual seja, o resultado do planejamento não refletirá apenas o interesse desta ou daquela localidade, mas do todo metropolitano. Tanto assim que o plano deve se consolidar numa lei estadual. Assim, o órgão do Ministério Público atuante na cidade polo terá importantes atribuições, na medida em que o centro decisório metropolitano em tal local será sediado. Por conseguinte, as regras estruturantes do processo<sup>181</sup> – elaboração de diretrizes para o plano, aspectos procedimentais, garantia da estrutura de governança, enfim, decisões que tenham impacto sobre o todo – deverão ser por analisadas pelo referido órgão ministerial, que também se incumbirá das questões estritamente locais da cidade polo. Na execução do plano, será cabível o acompanhamento dos resultados de forma global para orientar a tomada de providências quanto à revisão do plano, a partir das informações colhidas pelos demais Promotores de Justiça integrantes da região.

Isso impõe que o Ministério Público atue de maneira integrada. É fundamental que todos estejam em permanente contato, municinando-se um ao outro com informações: uma questão procedimental definida na instância deliberativa (por exemplo, a forma de divulgação das audiências públicas) trará impactos diretos em cada um dos municípios, assim como a disciplina de uma função pública de interesse comum pode ter ignorado determinadas características relevantes de parcela dos entes que compõem a região. Para tanto, reuniões periódicas podem ser úteis, utilizando-se de mecanismos tecnológicos (videoconferência) para facilitar os encontros. Também será relevante a participação conjunta em audiências públicas já no âmbito da Assembleia Legislativa, levando-se aos deputados tanto a dimensão local quanto a visão do todo. Sem que se trate de conferir primazia ao órgão do Ministério Público da cidade polo, terá ele uma função de retaguarda, zelando pela unidade metropolitana. Vale dizer: a compreensão do todo a ele caberá, para avaliar o plano e sua execução.<sup>182</sup>

Sem prejuízo, é possível a instituição, no âmbito da estrutura administrativa de cada Ministério Público, de grupos de atuação regionalizada com atribuição para tratar de questões urbanísticas metropolitanas – o que não prescindirá a já aludida atuação em conjunto com cada órgão local do Ministério Público.

179 Nos termos do art. 93, II, da Lei nº 8.078/90, em havendo dano regional, é competente para o processamento da ação o juízo do foro da Capital do Estado. Por dano regional, entende-se aquele que “atinge a maior parte ou número elevadíssimo de cidades de todo o Estado, ou ao menos número considerável de cidades distribuídas por todo o Estado”. LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 273.

180 GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p. 50, grifos do autor. Isso vem em reforço à ideia de que o interesse metropolitano não é simplesmente a justaposição de interesses locais ou simplesmente o interesse regional próprio do Estado-membro.

181 Por exemplo, a deliberação sobre os critérios para a realização de audiências públicas nos municípios, será tomada pela instância deliberativa de governança, conforme disposto no art. 12, §4º, do Estatuto da Metrópole.

182 No Ministério Público de São Paulo, por exemplo, o Procurador-Geral de Justiça, por meio do Aviso nº 280/2017, expediu recomendação de atuação no acompanhamento da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, seguindo, em linhas gerais, o sentido do texto. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO\\_Estado/2017/DO\\_15-06-2017.html](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado/2017/DO_15-06-2017.html)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

## 10. REVISÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

O artigo 11 do EM prevê revisão, pelo menos, a cada 10 (dez) anos da lei estadual que instituir o PDUI de região metropolitana ou de aglomeração urbana. Diante do disposto, é importante investigar alguns aspectos da norma para que possamos definir sua aplicação. Qual o processo legislativo que deverá ser implementado por ocasião da revisão do PDUI? Foi prevista alguma sanção para a hipótese de não cumprimento do prazo de revisão do PDUI? Qual o conteúdo que deverá ser revisto?

É de conhecimento de todos, que a realidade urbana e sobretudo na sua escala metropolitana é mutável, precisa adequar-se às transformações físicas, sociais, econômicas. Isto contribui com a necessidade de alteração e revisão do PDUI. A mesma lógica aplicada ao plano diretor no EC foi adotada para a revisão do PDUI, com exceção da previsão de sanção de improbidade administrativa para o caso de não ser revisto o PDUI.

Determina o EC (art.40, §3º), que a lei instituidora do plano diretor deverá ser revista, ao menos, a cada dez anos. Na hipótese da revisão não ocorrer, o legislador previu (art. 52, VII) sanções de improbidade que deverão ser aplicadas aos agentes públicos envolvidos e ao prefeito.

Do ponto de vista do conteúdo a ser revisto no PDUI, o EM não trouxe disposições a respeito. Neste particular, trazemos à reflexão as considerações gerais aplicáveis à revisão de todo e qualquer tipo de plano urbano elaboradas por Luiz Henrique Antunes Alochio<sup>183</sup>, que entende o processo de revisão do plano como sendo “uma reapreciação global das disposições do plano com vista a atualizá-lo devido à alteração das circunstâncias que nortearam a sua elaboração”.

Desta forma, entendemos que o conteúdo a ser tratado pode ser mais amplo do que o entendimento do autor, uma vez que poderá acarretar na alteração da própria concepção do PDUI vigente. Embora não existam limites impostos pelo legislador federal ao conteúdo do plano que será revisto, foi previsto no artigo 12, VI como conteúdo mínimo do PDUI a implementação de um sistema de acompanhamento e controle das disposições do plano que terá condições de definir durante a vigência do PDUI os conteúdos e discussões que poderão ser tratadas em seu âmbito da revisão,

Como foi dito anteriormente, o EC previu sanções de improbidade administrativa aplicáveis ao prefeito e agentes públicos envolvidos no processo de revisão, no entanto estas sanções não foram previstas para o PDUI. Diante desta lacuna, poderemos aplicar por analogia a Lei de Improbidade Administrativa ao planejamento metropolitano?

Apresentamos dois entendimentos doutrinários, sendo que concordamos com o segundo desenvolvido pelo professor José Roberto Pimenta Oliveira.

Edson Ricardo Saleme e José Marques Carriço<sup>184</sup> entendem ser possível aplicar por analogia, do artigo 21, que estabelece que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências para elaborar e aprovar o PDUI integrado no prazo de três anos, ampliando sua hipótese para o governador ou agente público que deixarem de deflagrar o processo de revisão do PDUI. Nas palavras dos autores:

Quanto a efetividade da exigência contida no artigo 11, que estabelece o prazo limite de dez anos para a revisão do plano, resta indagar qual a responsabilidade dos gestores em caso de não atendimento desse prazo. Embora o artigo 11 estabeleça a obrigatoriedade da revisão, não há menção de responsabilidade a que estará sujeito o governador ou agente público, que atue na governança interfederativa, que deixar de tomar as providências necessárias para garantir

183 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade – Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.232.

184 Comentários ao Estatuto da Metrópole / Edson Ricardo Saleme, José Marques Carriço (Organizadores).-- Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018, p. 86.

o cumprimento dessa disposição. Nestas condições, resta invocar a aplicação, por analogia, do artigo 21, que estabelece que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências para elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado no prazo de três anos. O planejamento integrado é um dos objetivos da institucionalização das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos e o plano de desenvolvimento urbano integrado é o instrumento para alcançar esse objetivo. O Estatuto da Metrópole define o plano como produto de processo permanente de planejamento, porque os objetos deste, a região metropolitana e aglomeração urbana, são realidades dinâmicas que exigem avaliação contínua. Ao estabelecer o planejamento como processo contínuo, o Estatuto incorpora a gestão como elemento indissociável da atividade de planejar. Nesse contexto, a revisão periódica constitui um instrumento imprescindível para a gestão do processo de planejamento. Embora a revisão seja obrigatória, o Estatuto não define a responsabilidade a que estará sujeito o gestor que não atender essa disposição, podendo-se por analogia entender como aplicável o disposto no artigo 21, que estabelece que incorre em improbidade administrativa aquele que não respeitar o prazo fixado para elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana.

De outro lado, defendemos<sup>185</sup> que não serão aplicadas as sanções de improbidade administrativa ao governador do Estado e aos agentes públicos ocupantes de cargos na governança interfederativa, em razão do princípio da legalidade. Não há previsão expressa desta figura típica em legislação federal. Não poderemos acrescentar novas hipóteses por mera interpretação, sem lei que amplie o rol das sanções cabíveis. Estes são os ensinamentos de José Roberto Pimenta Oliveira<sup>186</sup> ao afirmar categoricamente que somente por lei federal formal é possível estabelecer tipos e sanções estatais aplicáveis a condutas desonestas. Além disso, não são admitidos acréscimos de figuras típicas por medidas provisórias, leis delegadas e decretos.

Em razão da ausência de lacuna legislativa sobre as consequências jurídicas da não revisão do PDUI, poderemos adotar a solução de Luiz Henrique Antunes Alochio<sup>187</sup> aplicável aos planos urbanos em geral, no sentido de transcorrido o prazo de vigência do plano, se não houver alteração, ele deixará de produzir efeitos.

E por fim, tomando por base o princípio jurídico do paralelismo das formas, que entende que a formalidade utilizada para elaboração de uma lei ou plano deverá ser aplicada ao processo de revisão, concordamos com o posicionamento de Edson Ricardo Saleme e José Marques Carriço<sup>188</sup> que entendem que a população deverá participar de todas as etapas do processo de planejamento, inclusive de sua revisão, como diretriz prevista no artigo 7º, V do EC. Acrescentamos ainda como argumentação jurídica para sustentar esta afirmação o próprio artigo 12, §2º do EM que prevê a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana, bem como publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acompanhamento pelo Ministério Público e a previsão do artigo 7º, I que a governança interfederativa das unidades regionais territoriais deverá compreender um processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano.

185 MENCIO, Mariana. O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP, p. 378.

186 OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 202.

187 ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade* – Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 267.

188 Comentários ao Estatuto da Metrópole / Edson Ricardo Saleme, José Marques Carriço (Organizadores). – Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018, p. 86.



## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. In: CHAVES, Cristiano (coord.); ALVES, Leonardo Barreto Moreira (coord.); ROSENVALD, Nelson (coord.). *Temas Atuais do Ministério Público: A Atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade – Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.116.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico – Concessões, Permissões e Convênios Públicos (pareceres)*. Bauru: Edipro, 1998, \_\_\_\_\_ . Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro. In: (Org).FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Temas de direito ambiental e urbanístico*. v.3. São Paulo: Max Limonad, 1998: \_\_\_\_\_ . *Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro*. São Paulo: José Buschatsky,1981, p.196.
- AMBROSIS, Clementina de. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões. In: (Coord.) MOREIRA, Marian. *Estatuto da Cidade – CEPAM*. São Paulo, 2001.
- AULETE, Caldas. *Novíssimo Aulete dicionário contemporâneo da língua portuguesa* (organizador Paulo Geiger. Rio de Janeiro: Lexikon, 2011.
- BARANDIER, Henrique; DOMINGUES, Eduardo e BEIROZ, Hélio. PLANOS DIRETORES E ÁREAS RURAIS: Notas sobre competências do município e referências para concepção de macrozoneamento, p. 2. ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019.
- CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: (Coord.) DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei 10257/2001). 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de Introdução à Ciência do Direito – Introdução à Teoria Geral do Direito, à Filosofia do Direito, à Sociologia Jurídica e à Lógica Jurídica*. Norma Jurídica e Aplicação. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2009
- DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A Competência dos Estados-Membros no Direito Urbanístico – Limites da Autonomia Municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 2.ed. São Paulo: RT, 2005.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. *Comentários ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. 2º edição.
- GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas – Regime Jurídico*. São Paulo: José Buschatsky, 1974. \_\_\_\_\_ . *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983
- GORDILLO, Agustin. *Tratado de derecho a administrativo*. Tomo 2: La defensa del usuario y del administrado. 6 ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- JELINEK, Rochele. *Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o parcelamento do solo urbano*. Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul. In: Disponível em: <www.mp.go.gov.br>. Acesso em: 10 março. 2020, p.19.
- LEVIN, Alexandre. Estatuto da MetrÓpole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, nº 51, Setembro-Outubro/2019
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- MARGUTI, Bárbara Oliveira e D'ALMEIDA, Carolina Heldt. *Instrumentos do Planejamento Metropolitano: Adaptações e Experimentações Recentes in: Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole/ organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.*
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MENCIO, Mariana. *O regime jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas*. 2013. Tese de Doutorado em Direito Urbanístico pela PUC/SP. \_\_\_\_\_ . Interfaces entre Zona Rural e Urbana e o exercício de competência municipal no âmbito da disciplina do uso e ocupação do solo urbano. *Boletim de Direito*, julho/2013, Editora NDJ. p. 444/445. \_\_\_\_\_ . O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.
- MEDAUAR, Odete. *A força vinculante das diretrizes da política urbana*. In: *Temas de Direito Urbanístico* nº 4. Ministério Público de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Renovar; 2001.



MUKAI, Toshio. *Direito Urbano e Ambiental*. 3.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NETO, João Luiz Teixeira. O peculiar interesse municipal. *Cadernos de Direito Municipal (RDP)*nº64, out-dez, São Paulo: RT,1982.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. Poder concedente para o abastecimento de água. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro* nº 1, 1999.

PINTO, Victor Carvalho. Estatuto da Metrópole em Movimento: As alterações promovidas pelas medidas provisórias 818 e 862, de 2018, e pela Lei 13683, de 2018, p. 21 in: *Pensar Metropolitano: 10 anos de Implantação da Agência RMBH* organizada por Diego Pessoa Santos, Gustavo Batista de Medeiros, Gabrielle Sperandio Malta e Maria Valeska Duarte Drummond. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Agência de Desenvolvimento Metropolitana de Belo Horizonte, 2019.

RODRIGUES, Geisa de Assis. Corregedorias e as atribuições constitucionais do Ministério Público: desafios e potenciais impactos. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. 1.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques (Organizadores). *Comentários ao Estatuto da Metrópole (Organizadores)* Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

SANTOS, Diego Pessoa, MEDEIROS, Gustavo Batista; MALTA, Gabrielle Sperandio; DRUMMOND, Maria Valeska Duarte Organizadores. *Pensar Metropolitano: 10 anos de Implantação da Agência RMBH*. BELO HORIZONTE: Fundação João Pinheiro e Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte).

SANTOS, Marcela Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei 13089/2015, p. 496. In: *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.*

\_\_\_\_\_. Análise Institucional: estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana, p.71. In: *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole/organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Bruno Favarão- Brasília: Ipea, 2018.*

SAULE JÚNIOR, Nelson. Bases jurídicas para a instituição de uma Lei Federal sobre o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, p. 104. In: *Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas/ Nelson Saule Júnior (org)*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor. In: (Org.) MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p.267.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Região Metropolitana e seu regime constitucional*. São Paulo: Verbatim, 2009

\_\_\_\_\_. *O Desvio de Poder na Função Legislativa*. São Paulo: FTD, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro-8ª edição*, p. 104. São Paulo: Malheiros, 2018.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. *Ação civil pública e inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais, p. 57. In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2014 3ª edição

\_\_\_\_\_. Sistema Constitucional de Competências. *Revista Trimestral de Direito Público* nº1. São Paulo: RT, 1993, p.278.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 202.

ZENKNER, Marcelo. Corregedoria e efetividade do Ministério Público: a necessidade de revisitar a atuação demandista. *Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público*, Brasília, v. 1, p. 203-216, 2016.

*Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.*

---

# Artigo 13

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

O art. 13 da Lei nº 13.089/2015 prevê que a União prestará apoio às iniciativas dos Estados e Municípios na governança interfederativa da metrópole.

A forma pela qual se dará tal suporte certamente é um dos temas de maior relevância no Direito Urbanístico.

O Estatuto da Metrópole é expresso ao asseverar que a contribuição da União, quando assumir a forma de compromissos financeiros, não poderá extrapolar os limites impostos pelas leis orçamentárias para a atuação de tal esfera de governo.

Como todo dispêndio de recursos da Administração está condicionado, ao menos em tese, à observância da lei orçamentária anual e dos planos aos quais esta deve se conformar, o dispositivo em comento não inova (e nem poderia inovar, diga-se) quanto ao ponto.

Por outro lado, o art. 13 da Lei nº 13.089/2015 traz não uma mera autorização para a ação da União na coordenação do esforço metropolitano. O artigo traz um comando, uma ordem no sentido de o governo federal contribuir para a efetiva gestão comum de parcelas do território nacional que recebam tal selo jurídico.

Ainda que o selo metrópole dependa, em conformidade com o §3º do art. 25 da Constituição<sup>2</sup>, de iniciativa legislativa do Estado-membro, o bom funcionamento dessa figura não prescinde de uma visão do todo nacional<sup>3</sup>, nem de arrimo técnico-financeiro da União, sobretudo considerando a dependência financeira que inúmeros Municípios têm de aportes de recursos federais para custeio de serviços básicos que lhe são atribuídos pela organização de nossa Federação<sup>4</sup>.

---

1 Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor e membro do Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos de Direito Administrativo e Urbanístico (CEDAU). Juiz de Direito em São Paulo.

2 § 3º do art. 25 da Constituição: "Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm), acesso em 18/03/20).

3 Conforme percutientemente apontado por Miguel REALE, em outro contexto, mas falando, nos anos 60/70 do século XX, de desafios que apenas se tornam mais agudos nas metrópoles: "pensar que uma grande Nação possa ser estruturada através da preeminência de seus órgãos periféricos, que estaduais, quer municipais, é algo que está em conflito com as exigências do nosso tempo. Os problemas impostos à Nação são hoje de tamanha magnitude que é imprescindível uma visão de conjunto. É indispensável, porém, que essa visão global não se converta em visão totalizante e asfixiante, a tal ponto que as partes desapareçam, e não haja propriamente senão um todo granítico. Não é a totalidade granítica e amorfa que nós desejamos, mas uma totalidade plástica e orgânica" (*Política de ontem e de hoje*, São Paulo: RT, 1978, p. 99). Um pouco mais à frente o autor ainda complementa a sua reflexão chamando à atenção para o problema de índole orçamentária-financeira enfrentado por Estados e Municípios para fazer frente às suas atribuições constitucionais (naquela época expressas nas Cartas de 1967 e 1969), impasse dos mais importantes ainda nos dias que correm: "o fortalecimento das finanças estaduais e municipais vale mais, para o destino da Federação, do que formosas declarações de direitos feitas sem base econômica adequada" (1978, p. 102).

4 Ensaio pertinente sobre os problemas impostos à gestão municipal pelo modelo orgânico único desenhado para a nossa esfera de governo local pela Constituição de 1988 pode ser visto em ALMEIDA, Fernando Dias M. de. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente de Federação brasileira in *Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCl*, ano 17, n. 68, p. 76-85, jul.-set. 2009. O autor, além de discorrer sobre a conveniência de se admitir uma maior flexibilidade à organização dos Municípios conforme as peculiaridades de cada qual, ainda cogita a possibilidade de lhes serem atribuídos gestores profissionais selecionados por concurso, ideia que já teria sido aventada por D. Pedro II (p. 83-84). Para um diagnóstico de desafios enfrentados pelos Municípios para o adequado

Antes de ingressarmos nos instrumentos por meio dos quais o governo federal deve-pode amparar a governança interfederativa, algumas palavras sobre os desafios inerentes a tal empresa.

## 2. A METRÓPOLE E AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

O governo existe para o ser humano e não o ser humano para o governo.

Se partimos do pressuposto de que o Estado, assim como o Direito que o rege, deve ter por foco primeiro sua necessidade/aptidão para garantir/promover a convivência harmônica entre indivíduos<sup>5</sup>, não faz qualquer sentido que se admita que divisões geopolíticas artificiais, criadas, imagina-se, para seu bom funcionamento<sup>6</sup>, venham a operar em descompasso com o todo do qual fazem parte e, portanto, em detrimento das pessoas, que, repita-se, são sua razão de ser<sup>7</sup>.

Cada um de nós existe materialmente sobre uma porção física do território terrestre sobre o qual incidem decisões tomadas por esferas de Poder local, regional e federal.

Para morarmos, circularmos, trabalharmos, adquirimos instrução ou nos engajamos em pasatempos lúdicos, dependemos de infraestruturas naturais<sup>8</sup> e construídas que servem de suporte material para nossas atividades<sup>9</sup>.

Essas infraestruturas, por si mesmas ou em decorrência do uso humano que lhes é conferido, são palco para o desempenho de funções públicas cuja utilidade para a comunidade não raramente ultrapassa o território de um único Município.

Em ultrapassando, estamos diante de funções públicas de interesse comum a mais de uma esfera de governo, o que, dando-se ou não no âmbito de uma metrópole (art. 2, IV do Estatuto), reclamaria atuação coordenada entre os centros decisórios respectivos, de modo que atuação de um

---

desenvolvimento de suas políticas urbanas, dentre os quais há o destaque para a escassez de quadros técnicos habilitados para tanto, ver APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. *Direito Urbanístico aplicado – os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*, Curitiba: Juruá, 2017, p. 74 e ss., p. 262 e ss.

- 5 Celso Antônio Bandeira de MELLO, discorrendo sobre o papel (preventivo) da sanção no Direito Administrativo, de modo bastante pertinente pontua: “Não se trata, portanto, de causar uma aflição, um ‘mal’, objetivando castigar o sujeito, leva-lo à expiação pela nocividade de sua conduta. O Direito tem como finalidade unicamente a disciplina da vida social, a conveniente organização dela, para o bom convívio de todos e o bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto” (Curso de Direito Administrativo, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 865). Em sentido próximo, também discorrendo sobre coatividade como atributo de normas jurídicas, é a lição de Goffredo TELLES JUNIOR: “o Direito legítimo, expresso em suas leis, longe de ser um instrumento de opressão, é uma estrutura solidária com o ser humano. É uma ordenação elaborada lentamente, no decorrer dos tempos, para servir ao homem, e não para atormentá-lo” (Estudos, São Paulo: Saraiva, 2016, p. 49).
- 6 Sob uma perspectiva geral, quando se fala em descentralização ou desconcentração da atividade administrativa o que se tem em mente é a criação de centros de competência, com personalidade jurídica própria ou não, mais próximos da população que será destinatária dos serviços. Essa proximidade permitiria ao decisor estatal um melhor conhecimento das circunstâncias fáticas sobre as quais deve intervir, além de um contato direto com os cidadãos, fatores a contribuir para uma ação estatal mais eficiente e legítima. Ao se falar na criação de Estados e Municípios, bem como no fortalecimento das respectivas competências, acreditamos que, fazendo-se as devidas adaptações, aplica-se raciocínio análogo, já que todos esses entes fazem parte de uma organização política única, vocacionada a garantir direitos e promover condições de vida digna para todos os brasileiros. Sobre o papel da descentralização do exercício do poder no desenvolvimento urbano, ver AFFONSO, Luciano Parejo. *Derecho urbanístico – instituciones basicas*, Mendonza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986, p. 184 e ss.
- 7 A respeito vale o registro da lição de Luciano Parejo AFFONSO no sentido de ser inútil se buscar a priori definir de forma estanque quem é competente é para fazer o que em um território sobre o qual incida potencialmente decisões de mais de uma esfera governamental. Como em tal hipótese campos de sobreposição de tarefas muitas vezes são inevitáveis, os diferentes entes deveriam exercer suas atribuições não como direitos subjetivos, mas como funções a serem bem desempenhadas de modo coordenado em prol de um resultado global (*Derecho urbanístico – instituciones basicas*, Mendonza: Ediciones Ciudad Argentina, 1986, p. 187-191).
- 8 “A perspectiva de análise é a de olhar o ambiente, também ele, como uma infraestrutura em rede. Tal e qual as redes portuárias, aeroportuárias, rodoviárias, ferroviárias, elétricas e analógicas e digitais, que são infraestruturas artificiais em rede, também a base de suporte verde e azul pode ser vista como uma infraestrutura natural em rede que, além do mais, presta serviços valiosos: os serviços ecossistêmicos” (ARAGÃO, Alexandra. A natureza também é uma infraestrutura (a infraestrutura verde) in MILARÉ, Édís (et al)(coord.). *Infraestrutura no direito do ambiente*, p. 271-287, São Paulo: RT, 2016, p. 272).
- 9 *Infraestrutura* é uma palavra polissêmica, sendo que não é incomum autores empregarem tal signo fazendo referência a redes de serviços (como portos, aeroportos, rodovias e etc...), mas sem precisarem o conceito com o qual trabalham. Thiago MARRA, contudo, apresenta sua perspectiva: “*infra-estrutura é um conjunto de objetos agrupados pela relevância econômica que apresentam para a prestação de qualquer serviço ou atividade*”(Bens públicos: domínio urbano: infraestruturas, Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 242).

não prejudique a do outro, ou então para que a ação de um possa se somar a do outro a fim de se alcançar efeito na realidade que está além da capacidade institucional de cada qual de forma isolada.

Na feliz dicção adotada pelo legislador, na hipótese em comento estamos diante de uma “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2, II do Estatuto).

Dentre as funções públicas essenciais para a vida das pessoas que costumam transbordar as fronteiras municipais podemos referir saneamento básico<sup>10</sup>, gestão de recursos hídricos<sup>11</sup>, tratamento de resíduos sólidos<sup>12</sup>, segurança alimentar<sup>13</sup>, proteção do meio-ambiente<sup>14</sup>, prevenção contra desastres<sup>15</sup>,

10 Cujo marco legislativo (Lei nº 11.445/2007) em nosso sistema vem sendo muito debatido, tendo inclusive sido objeto de alterações por medida provisória, veículo inadequado para uma iniciativa que exige amadurecimento antes de sua implementação; isso, claro, se houver preocupação em se conferir segurança jurídica em um setor que exige planejamento, além de investimentos públicos e privados de alto vulto para avançar. O art. 2 da lei, que inclui no conceito de saneamento básico serviços referentes à limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (art. 3, I, “c”), prevê como um dos princípios a balizar suas políticas a *“articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante”* (VI) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm), acesso em 24/03/20). Para uma crítica sobre a proposta de alteração da Lei 11.445/2007 pela Medida Provisória nº 844/2018, ver SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALVIM, Tiago Cripa. Saneamento básico e insegurança jurídica: comentários à Medida Provisória 844/2018 in *Cadernos Jurídicos – Direito Ambiental*, ano 20, n. 48, p. 287-308, São Paulo: EPM, mar-abr. 2019.

11 A Lei nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, prevê que *“a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades”* (art. 1º, VI). Em tal diploma ainda há comando expreso quanto à necessidade de articulação entre União e Estados para o gerenciamento de recursos hídricos de interesse comum (art. 4, 30 e 35), sendo que um dos instrumentos previstos para tal política é a compensação aos Municípios (art. 5, V), cuja disciplina, contudo, foi vetada pelo Executivo (art. 24). Confira-se ainda a redação do art. 31 da lei em comento: *“na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, os Poderes Executivos do Distrito Federal e dos municípios promoverão a integração das políticas locais de saneamento básico, de uso, ocupação e conservação do solo e de meio ambiente com as políticas federal e estaduais de recursos hídricos”* ([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm), acesso em 24/03/20). Sobre a necessidade de gestão integrada da política hídrica, ver ISSA, Rafael Hamze. Federalismo e gestão de recursos hídricos: mecanismos jurídicos para a gestão integradas das águas in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M.(coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*, 2. ed., p. 149-166, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

12 A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê como um de seus princípios *“a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade”* (art. 6, VI) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12305.htm), acesso em 24/03/20). Sobre o tema, ver LEMOS, Patrícia F. Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2012, p. 225 e ss.; MORO, Carolina Corrêa. *Governança ambiental dos resíduos sólidos*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 70 e ss.

13 A Lei nº 11.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN, prevê em seu art. 7º, caput, *“a consecução do direito humano à alimentação adequada e da segurança alimentar e nutricional da população far-se-á por meio do SISAN, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à segurança alimentar e nutricional e que manifestem interesse em integrar o Sistema, respeitada a legislação aplicável”*. No inciso II do art. 9º do diploma consta como diretriz do sistema a *“descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo”* ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm), acesso em 24/03/20).

14 Nosso sistema tem um amplo arcabouço normativo dirigido à tutela do meio ambiente, do qual podemos destacar a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e o Código Florestal, Lei nº 12.651/2012. O primeiro diploma estabelece em seu art. 6º a criação do Sistema Nacional de Proteção do Meio Ambiente – SISNAMA integrado por órgãos e entidades da União, Estados e Municípios, sendo que em seu art. 5º tem a seguinte redação: *“as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei. Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente”* ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm), acesso em 24/03/2020). Já quanto ao Código Florestal, vale referir a autorização expressa conferida ao Poder Executivo federal quanto à instituição de políticas de fomento à proteção ambiental, as quais são fundamentais para estruturação de tais ações em todo país. Sobre as dificuldades de aplicação da disciplina prevista no Código Florestal em área urbana, e consequentes problemas urbanísticos decorrentes, ver PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*, 3ª ed., São Paulo: RT, 2012, p. 132/135 (no texto consultado o autor faz sua reflexão com base na Lei nº 4.771/1965, que fora revogada pela Lei nº 12.651/2012, mas suas preocupações continuam pertinentes para a legislação hoje em vigor).

15 A Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, de modo bastante oportuno prevê a necessidade de coordenação dessa política com outras a cargo de diferentes entes da Federação nas mais diversas áreas, tendo como uma de suas diretrizes *“a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas”* (art. 4, I). Confira-se a redação do art. 3º do referido diploma: *“A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”* ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm), acesso em 24/03/20).

assistência social, enfrentamento a mudanças climáticas<sup>16</sup>, mobilidade urbana<sup>17</sup>, oferta de soluções habitacionais<sup>18</sup> e polícia sanitária<sup>19</sup>.

Quase todas essas missões do Estado brasileiro estão previstas no art. 23 da Constituição como competências materiais comuns a serem desempenhadas por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que o que não está nele expresso é veiculado em leis esparsas ou então decorre de uma leitura conjunta da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Carta Política com a atribuição da Municipalidade para legislar e prestar serviços quando houver interesse local (art. 30, I, II e V da CR).

No mais, como referido em notas relativas a essas funções, para seu bom desempenho normalmente não basta a atuação do Poder Público, o qual deve buscar articulação não só entre seus diferentes órgãos e entidades, como também com o setor privado, ou seja, com o particular, para que suas políticas consigam alcançar os resultados almejados<sup>20-21</sup>.

16 A Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima – PNM, prevê em seu art. 4, V, que essa visará “à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos”, compreendido o signo “adaptação” como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (art. 2, I) ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm), acesso em 24/03/20).

17 A Lei nº 12.587/2012, ao instituir diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, prevê como uma delas a sua “integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos”. Ao tratar da política tarifária o diploma ainda prevê a “articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de consórcios públicos” (art. 8º, VIII), sendo que nele também é garantido o direito de o usuário participar do planejamento, fiscalização e avaliação dos serviços (arts. 14, II e 15). No seu art. 16 é estabelecido como atribuição da União: “I - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos desta Lei; II - contribuir para a capacitação continuada de pessoas e para o desenvolvimento das instituições vinculadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana nos Estados, Municípios e Distrito Federal, nos termos desta Lei” ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm), acesso em 24/03/20).

18 Dado o notório déficit habitacional experimentado em nosso país, que impele milhares de pessoas a estabelecerem morada em áreas de preservação ambiental no entorno de grandes centros (onde encontram oportunidade de trabalho e, portanto, meios para sua subsistência), não é preciso divagar sobre a impossibilidade da maioria dos Municípios, apenas com seus recursos orçamentários, desincumbirem-se de políticas vocacionadas a garantir acesso à moradia a esses cidadãos, embora o problema urbano acabe por impactar sensivelmente seu planejamento urbano. Para uma análise sobre a formulação do programa federal Minha Casa Minha Vida neste cenário, ver MENEZES, Rafael L. V. de Sá. O programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. *Direito Urbanístico - ensaios por uma cidade sustentável*, p. 263-286, São Paulo: Quartier Latin, 2016.

19 Em aula, um procurador de um pequeno Município do sul de Minas Gerais nos deu notícia do êxito que que vários entes locais daquele Estado estão tendo na formulação de consórcios para diversos fins, dentre os quais para o cumprimento de políticas sanitárias envolvendo produção agropecuária, tarefa que exige quadros especializados e equipamentos cujo custo não consegue ser absorvido por cidades pouco povoadas.

20 Nada obstante o bom senso reclame a coordenação de esforços públicos quando há a sobreposição de atribuições a cargo de diferentes esferas de governo (JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do Município in MARTINS, Ives Gandra da S.; GODOY, Mayr (coord.). *Tratado de Direito Municipal*, v. I, p. 341-374, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 370), há enormes dificuldades práticas para que tanto se realize entre nós, o que em alguma medida pode ser creditado a uma visão formalista dos nossos institutos jurídicos e idealizada quanto ao papel da lei na predeterminação da atividade administrativa. Segundo aquela, a competência conferida a um agente é entendida mais como uma prerrogativa, um privilégio, do que como um dever, uma obrigação a cargo da autoridade, a ser exercida de modo eficiente em prol da coletividade. Segundo esta, há quem entenda que há necessidade de lei prévia e expressa para autorizar toda atuação dos servidores. Logo, enquanto as leis complementares previstas no parágrafo único do art. 23 da Constituição não forem aprovadas (por ora só temos a LC nº 140/2011 em matéria de licenciamento ambiental), a cooperação nos mais diversos âmbitos da Administração não seria possível. Aliás, para quem entenda ser imprescindível uma outorga legal expressa para que União, Estados e Municípios cooperem entre si para execução de tarefas de interesse comum, a EC nº 19/1998 trouxe nova redação ao art. 241 da Constituição a anunciar que lei disciplinaria a gestão associada de serviços públicos, o que acabou por ocorrer alguns anos depois com o advento da Lei nº 11.107/2005.

21 Atendendo ao quanto previsto no art. 2, III da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade): “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...) III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10257.htm), acesso em 25/03/20). No que se refere à importância de articulação de iniciativas públicas e privadas para a realização de um desenvolvimento urbano sustentável, do que é pressuposto a abertura do iter decisório estatal à participação popular e o sopesamento dos diversos interesses em jogo nas escolhas a cargo das autoridades, ver REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual – dos atos negociais aos contratos de gestão urbana*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 87 e ss.; LEVIN, Alexandre. *Operação urbana consorciada – concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 69 e ss.; SCHIRATO, Renata N. Meirelles. A interação público-privada na realização do direito urbanístico in MEDAUAR, Odete (et. al.) (coord.). *Direito urbanístico – estudos fundamentais*, p. 249-272, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019, p. 254 e ss.



A maioria das nossas cidades, em especial grandes centros, vale lembrar, foram se desenvolvendo à margem do planejamento público<sup>22</sup>, o qual, apesar de ter um papel neste enredo, não raramente apresentou-se em vários momentos históricos como mero coadjuvante.

À vista dos graves problemas decorrentes desse desgoverno, que compromete sensivelmente a qualidade de vida dos espaços habitáveis, em especial no que se refere à deficiência no oferecimento de infraestruturas de saneamento<sup>23</sup>, habitação e mobilidade adequadas à população, vem o Direito Urbanístico a propugnar a remissão ao plano como uma das suas principais diretrizes.

E não se desenvolve plano urbanístico eficaz que não tenha alicerces econômicos e ambientais sólidos, com articulação das funções públicas de interesse comum que se enfeixam em uma dada superfície<sup>24</sup>.

Se essas funções públicas, ou seja, atividades desenvolvidas com o propósito de satisfação de necessidades de interesse geral, se dão em porção do território qualificada como região metropolitana pelo legislador do Estado-membro (art. 2, VII do Estatuto), tem-se lugar a governança interfederativa definida no art. 2, IV da Lei nº 13.089/2015 e disciplinada nos arts. 6º e seguintes de tal diploma.

### 3. QUAL O PAPEL DA UNIÃO NA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DA METRÓPOLE?

Antes de discorrermos mais detidamente sobre o papel da União na governança interfederativa da metrópole, vale pontuar alguns elementos dessa forma de gestão que oportunamente foram tratados pela Lei nº 13.089/2015, em consonância com o entendimento expresso pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria no julgamento da ADI nº 1.842/RJ<sup>25</sup>, e, a nosso ver, atendendo ao que seria de se esperar da atuação de diferentes esferas de governo em um contexto como o ora analisado.

Ainda que outras soluções organizacionais pudessem ter sido adotadas pelo constituinte para o tratamento do fenômeno metropolitano<sup>26</sup>, à luz da disciplina prevista no art. 25 §3º da Carta Política nos parece que a resposta hoje dada pela legislação para a governança de tais espaços é adequada.

A instituição da figura pelo Estado-membro não implica avocação para si de competências que antes eram dos Municípios, mas sim na necessidade de seu compartilhamento, ou seja, do seu exercício de modo dialogado e cooperado entre Estados e Municípios à vista de determinadas metas

22 MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*, 4 ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2011, p. 23 e ss.; NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*, São Paulo: RT, 2011, p. 42 e ss..

23 Duas obras coletivas que representam importante esforço conjunto de reflexão sobre o tema: LUNA, Guilherme F. G.; GRAZIANO, Luiz Felipe L. BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017; POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto P.; BERTOCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, São Paulo: Contracorrente, 2017. Da primeira, a título ilustrativo, destaque-se a reflexão de Vitor Rhein SCHIRATO sobre a conveniência da concertação entre iniciativas públicas e privadas para fins de melhor prestação do serviço de saneamento (*Parcerias institucionais no setor de saneamento básico: chance ou ameaça às empresas estatais?*, p. 471-488). Da segunda, versando sobre a figura do consórcio para viabilizar a prestação ou regulação de tais serviços, ver *Consórcios para prestação ou regulação de serviços de saneamento básico*, de Thiago MARRARA e Raul M. F. de OLIVEIRA (p. 805-843).

24 Para uma abordagem mais aprofundada da nossa visão sobre planejamento urbanístico, ver CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; RIBEIRO, Carlos Vinicius A.; MONTEIRO, Vitor. *Planejamento, urbanismo e normas reguladoras da ocupação do solo in MEDAUAR, Odete (et. al.) (coord.). Direito urbanístico – estudos fundamentais*, p. 101-151, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.

25 Para um estudo tratando dos principais aspectos de tal decisão, ver RODRIGUES, Maria Isabel R. *Regiões Metropolitanas e o novo paradigma de gestão de serviços públicos proposta pelo Supremo Tribunal Federal in Revista dos Tribunais – São Paulo – RTSP*, ano 2, n. 5-6, p. 97-112, São Paulo: RT, mai.-jun. de 2014. Ainda sobre o tema ver SANTOS, Marcela de Oliveira. *O caminho das regiões metropolitanas: avanços e desafios in Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico*, v. 1, ano 20, n. 51, São Paulo: EPM, set.-out. de 2019.

26 “No entanto, enquanto as regiões metropolitanas não tiverem capacidade política própria, dependerão da composição de interesses e da atuação conjunta entre todos os entes envolvidos para que os serviços de interesse comum possam ser geridos. Ainda se possa instituir a unidade territorial unilateralmente, por meio de lei complementar, a gestão e a implementação das decisões tomadas no âmbito regional necessitam da cooperação de todos os Municípios envolvidos, em especial para realizar as necessárias alterações à sua legislação para a compatibilização com o planejamento regional” (FERRAZ, Ágata Bobbio. *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (unidades territoriais): contextualização, gestão e comentários ao PL 3.460/2004 (Estatuto de Metrópole) in Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – REDAC*, ano 2, vol. 10, p. 177-195, julho de 2014, p. 188). Sobre a experiência de outros países sobre o assunto, ver ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*, São Paulo: José Bushatsky Editor, 1981, p. 109 e ss.



de desenvolvimento a serem atingidas em prol da melhoria da qualidade de vida da população que vive em tais locais.

Mesmo não havendo necessidade de se atribuir o mesmo peso para o posicionamento dos diferentes Municípios em deliberações de interesse comum, todos os anseios públicos e privados potencialmente afetados por uma tomada de decisão de competência da Região Metropolitana devem ser sopesados pelas autoridades do colegiado, de forma processualizada e transparente, sendo objeto de escolhas fundamentadas, que apresentem coerência com panorama probatório produzido no respectivo procedimento<sup>27</sup>.

Tais diretrizes, em harmonia com o quanto decidido pelo STF na ADI nº 1.842, podem ser plenamente implementadas no bojo do quadro normativo desenhado entre os art. 6º e 8º do Estatuto da Metrópole.

Como, dado o referido pano de fundo, deve ocorrer o apoio da União na gestão intergovernativa metropolitana?

Considerando que o art. 14 da Lei nº 13.089/2015 estipula algumas condicionantes para que haja suporte por parte do governo federal à Região Metropolitana (que essa esteja formalmente constituída por lei complementar estadual, institua um modelo de governança interfederativa e aprove um plano de desenvolvimento urbano integrado), acreditamos o fomento da União à gestão associada de tais porções de territórios dá-se sobretudo em três contextos.

### 3.1 Política nacional de desenvolvimento urbano

Prevê o inciso XX do art. 21 da Constituição ser competência da União “*instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos*”<sup>28</sup>.

O inciso IX do mesmo dispositivo estabelece que cabe ao governo federal “*elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social*”<sup>29</sup>.

Igualmente são atribuições compartilhadas entre União, Estados e Municípios (estes nos limites do interesse local pertinente) “*promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*” (art. 23, IX da CR) e legislar sobre *direito econômico e urbanístico* (art. 24, I c.c. 30, I e II da CR).

Os referidos comandos aliados a toda uma gama de serviços cuja organização a Carta Política confere à União (como transporte interestadual, segurança hídrica, defesa contra desastres, telecomunicações, exploração de fontes energéticas e etc....<sup>30</sup>), para não falar nas competências legislativas bastante amplas que lhe são atribuídas (como as de estatuir sobre direito civil e comercial<sup>31</sup>), desenham um cenário no qual tal ente acaba por ter um papel central na garantia de infraestruturas adequadas para as cidades<sup>32</sup>.

27 Sobre o “processo” como instituto vocacionado a resguardar direitos e a contribuir para a realização de escolhas mais eficientes pela Administração, o que pode ter aplicação não só em interações público-privadas como também naquelas de índole público-públicas, ver MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2008, p. 65 e ss.; PEREZ, Marco Augusto. *Testes de legalidade – métodos para o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*, Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 236 e ss.; SCHIEFLER, Gustavo H. C. *Diálogos público-privados*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 75 e ss.; e 159 e ss. Para uma reflexão sobre instrumentos a viabilizar a concertação no âmbito da própria Administração em suas diferentes esferas, ver BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI*, São Paulo: Almedina, 2017, p. 330 e ss.

28 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 21/03/20.

29 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 21/03/20.

30 Art. 21 XI, XII, XVIII, XIX da CR ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 21/03/20).

31 Art. 22, I da CR ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 21/03/20).

32 Lembre-se ainda, como exposto acima, que várias leis que tratam de políticas públicas relativas a serviços de interesse comum também conferem obrigações autônomas para o governo federal em tais âmbitos. Tímida a respeito a previsão contida no art. 3º da Lei nº 10.257/01, que praticamente parafraseia competências constitucionais que são conferidas à União no âmbito da promoção do

Se isso vale de modo geral, ainda que em diferentes gradações, para todos os Municípios do país, quanto mais para aqueles que se encontram em manchas urbanas demarcadas como Regiões Metropolitanas, o que pressupõe a existência de ao menos um grande centro cuja população e importância política/socioeconômica tenham repercussão de relevo em seu entorno (leitura combinada dos incisos V e VIII do art. 2º da Lei nº 13.089/2015).

Portanto, na condição de órgão com a visão do conjunto do território nacional<sup>33</sup> e com encargos expressivos na maior parte das funções públicas de interesse comum, a União, para viabilizar sua política de desenvolvimento urbano, indissociável das vertentes econômica e ambiental, deverá estimular a governança interfederativa metropolitana, tanto no que se refere ao diálogo junto aos Estados para sua instituição, como, após, oferecendo subsídios para o seu regular funcionamento.

### 3.2 Financiamento

Como apontado linhas acima, um dos principais desafios para o desenvolvimento urbano brasileiro em geral, e das Regiões Metropolitanas em particular, é a baixa capacidade da grande maioria dos Municípios brasileiros de, por si sós, custearem infraestruturas para serviços básicos.

Logo, no que se refere às funções públicas de interesse comum a serem objeto de governança interfederativa, natural que a União também seja chamada a contribuir com aportes financeiros dirigidos à realização de grandes obras necessárias para o suporte material de tais atividades, como ordinariamente ocorre em setores como o de saneamento<sup>34</sup>, transporte e políticas habitacionais<sup>35</sup>.

Vale referir ainda que é possível o condicionamento da transferência de recursos federais para Estados e Municípios ao cumprimento de obrigações vocacionadas ao melhor desenho das políticas a serem fomentadas pelo governo central<sup>36</sup>, instrumento que pode vir ao encontro de um controle

---

desenvolvimento urbano. Comentando esse dispositivo, pondera Daniela C. Libório Di SARNO: “O estímulo ao desenvolvimento de certa localidade deve estar atrelado à ideia de equilíbrio e respeito ambiental. Assim, o incentivo a certas atividades degradantes ou que ofereçam um grande potencial de risco aos trabalhadores ou à região em que são instaladas deve ser feito com cautela. O ente federal, neste sentido, pode estimular ou desestimular certas atividades ou condutas tendo como princípio o desenvolvimento equilibrado da região, considerando o contexto regional perante a Nação.” (Competências urbanísticas in DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade – comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 4ª ed., p. 63-73, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 69-70).

33 “As imperfeições de mercado, a existência de externalidades e a geração de custos sociais, que podem, inclusive, agravar padrões indesejáveis na distribuição de renda, bem como a constatação empírica da formação de desequilíbrios na estruturação dos espaços urbano e regional, conduzem à inevitável intervenção governamental no processo de desenvolvimento urbano. A estruturação deficiente deste sistema, deixado ao livre jogo das forças econômicas, pode acentuar graves desequilíbrios inter e intra-regionais e até mesmo comprometer as próprias possibilidades produtivas do país. Cabe ter presente, portanto, que os problemas decorrentes do crescimento espontâneo afetam tanto a unidade urbana isolada, quanto o sistema de cidades, sendo que os estímulos ou limitações ao crescimento de unidades urbanas simples ou complexas (conurbações e áreas metropolitanas) devem ser concebidos em função de uma concepção regional e nacional do processo de desenvolvimento econômico” (ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*, São Paulo: José Bushatsky Editor, 1981, p. 108).

34 O art. 13 da Lei nº 11.445/2007 prevê: “Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico” ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm), acesso em 28/03/20). Carlos E. P. FERRARI e Vinicius N. FRANCO dão notícia da criação de um fundo alto vulto para custeio de programas no setor pela Lei nº 12.712/2012 (A estruturação de project finance em projetos de saneamento básico in LUNA, Guilherme F. G.; GRAZIANO, Luiz Felipe L. BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*, p. 95-109, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 102). Consultando a lei, verifica-se que a União, via BNDES, foi autorizada a investir até R\$ 100.000.000,00 em tal fundo ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12712.htm), acesso em 28/03/20).

35 Para um apanhado de alguns investimentos em infraestrutura programados pelo governo federal nos últimos anos, ver CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura – perspectiva pública*, São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 368 e ss.; 402 e ss.. Essa atividade de financiamento muitas vezes se dá por meio da criação de fundos públicos, que vem tendo um importante papel para a implantação de infraestruturas urbanas, como aponta IGNATIOS, Marcelo Fonseca. Estratégias disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano e as contribuições jurídicas trazidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 na cidade São Paulo in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, nº 51, p. 117-136, São Paulo: EPM, set.-out. 2019.

36 Um bom exemplo a ilustrar a ferramenta é a previsão contida no § 4º do texto original do art. 24 da Lei nº 12.587/2012, que hoje, por força de medida provisória, consta como seu § 8º: “Encerrado o prazo estabelecido no § 4º(21/04/2021), os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana ficarão impedidos de receber recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços

qualitativo do gasto público<sup>37</sup> (e não meramente quantitativo, como muitas vezes sói acontecer em nosso sistema).

### 3.3 Apoio burocrático - administrativo

Por fim outra forma de a União cooperar com a governança interfederativa da Região Metropolitana é conferindo suporte burocrático-administrativo para seu adequado funcionamento.

Contando com quadro de pessoal altamente capacitado e com visão global das políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento nacional, o governo federal tem condições de oferecer auxílio precioso para a gestão associada das funções públicas de interesse comum alcançadas pela disciplina da Lei nº 13.089/2015.

A respeito importante destacar que houve iniciativas do Ministério das Cidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional) que foram bastante oportunas para a capacitação dos Municípios quanto ao cumprimento de disposições da Lei 10.257/01, como é o caso das orientações fornecidas para fins de realização de audiências públicas<sup>38</sup>, providência obrigatórias no processo de aprovação/revisão do respectivo Plano Diretor.

No próprio Estatuto da Metrópole, vale dizer, é reconhecida expressamente a possibilidade de a União prestar apoio para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDU (art. 14, §2º), o que apenas confirma o relevante papel que pode ser desempenhado por tal ente na promoção da eficiência das tarefas administrativas a cargo da governança supralocal sob exame.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernando Dias M. de. Crítica ao tratamento constitucional do Município como ente de Federação brasileira in *Revista de Direito Constitucional e Internacional – RDCl*, ano 17, n. 68, p. 76-85, jul.-set. 2009.
- ALVES, Alaôr Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*, São Paulo: José Bushatsky Editor, 1981.
- APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Direito Urbanístico aplicado – os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*, Curitiba: Juruá, 2017.
- ARAGÃO, Alexandra. A natureza também é uma infraestrutura (a infraestrutura verde) in MILARÉ, Édís (et al)(coord.). *Infraestrutura no direito do ambiente*, p. 271-287, São Paulo: RT, 2016.
- BITENCOURT NETO, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica – direito administrativo e organização no século XXI*, São Paulo: Almedina, 2017.
- BLIACHERIENE, Ana Clara. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- CARVALHO, André Castro. *Direito da infraestrutura – perspectiva pública*, São Paulo: Quartier Latin, 2014.
- CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério – a luta continua*, 2. ed., São Paulo: Blucher, 2018.
- CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; RIBEIRO, Carlos Vinicius A.; MONTEIRO, Vitor. Planejamento, urbanismo e normas reguladoras da ocupação do solo in MEDAUAR, Odete (et. al.)(coord.). *Direito urbanístico – estudos fundamentais*, p. 101-151, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.
- FERRARI, Carlos E. P.; FRANCO, Vinicius Nogueira. A estruturação de project finance em projetos de saneamento básico in LUNA, Guilherme F. G.; GRAZIANO, Luiz Felipe L. BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*, p. 95-109, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- FERRAZ, Ágata Bobbio. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (unidades territoriais): contextualização, gestão e comentários ao PL 3.460/2004 (Estatuto de Metrópole) in *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – REDAC*, ano 2, vol. 10, p. 177-195, julho de 2014.

*Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional até que seja cumprida a exigência prevista nesta Lei, ressalvada a hipótese de instrumentos de repasse já celebrados\** ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm), acesso em 28/03/20).

37 Sobre qualidade do gasto público, ver BLIACHERIENE, Ana Clara. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, Belo Horizonte: Fórum, 2016; CONTI, José Maurício. *Levando o direito financeiro a sério – a luta continua*, 2. ed., São Paulo: Blucher, 2018.

38 Essas orientações foram veiculadas pela Resolução nº 25 de 2004 do Conselho Nacional das Cidades: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf> (acesso em 28/03/20).

- IGNATIOS, Marcelo Fonseca. Estratégias disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano e as contribuições jurídicas trazidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 na cidade São Paulo in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, nº 51, p. 117-136, São Paulo: EPM, set.-out. 2019.
- ISSA, Rafael Hamze. Federalismo e gestão de recursos hídricos: mecanismos jurídicos para a gestão integradas das águas in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; OLIVEIRA, André Tito da M.(coord.). *A crise hídrica e o direito – racionalidade jurídica a serviço da complexidade socioambiental*, 2. ed., p. 149-166, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- JUSTEN FILHO, Marçal. A organização político-administrativa do Município in MARTINS, Ives Gandra da S.; GODOY, Mayr (coord.). *Tratado de Direito Municipal*, v. I, p. 341-374, São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- LEMOS, Patrícia F. Iglecias. *Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2012.
- LEVIN, Alexandre. *Operação urbana consorciada – concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- LUNA, Guilherme F. G.; GRAZIANO, Luiz Felipe L. BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades – alternativas para a crise urbana*, 4 ed., Petrópolis/RJ: Vozes, 2011.
- MARRARA, Thiago. *Bens públicos: domínio urbano: infraestruturas*, Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, Raul Miguel F. de. Consórcios para prestação ou regulação de serviços de saneamento básico in POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto P.; BERTOCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, p. 805-843, São Paulo: Contracorrente, 2017.
- MEDAUAR, Odete. *A processualidade no Direito Administrativo*, 2. ed., São Paulo: RT, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 30. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.
- MENEZES, Rafael L. V. de Sá. O programa Minha Casa, Minha Vida: limites dos arranjos institucionais para uma política pública de habitação de interesse social in CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; NERY, Ana Rita de F.; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de. *Direito Urbanístico - ensaios por uma cidade sustentável*, p. 263-286, São Paulo: Quartier Latin, 2016.
- MORO, Carolina Corrêa. *Governança ambiental dos resíduos sólidos*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- NALINI, José Renato. *Direitos que a cidade esqueceu*, São Paulo: RT, 2011.
- PEREZ, Marco Augusto. *Testes de legalidade – métodos para o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa*, Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito Urbanístico*, 3ª ed., São Paulo: RT, 2012.
- POZZO, Augusto Neves Dal; OLIVEIRA, José Roberto P.; BERTOCELLI, Rodrigo de P. (coord.). *Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito brasileiro*, São Paulo: Contracorrente, 2017.
- REALE, Miguel. *Política de ontem e de hoje*, São Paulo: RT, 2010 (primeira tiragem em 1978).
- REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual – dos atos negociais aos contratos de gestão urbana*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- RODRIGUES, Maria Isabel R. Regiões Metropolitanas e o novo paradigma de gestão de serviços públicos proposta pelo Supremo Tribunal Federal in *Revista dos Tribunais – São Paulo – RTSP*, ano 2, n. 5-6, p. 97-112, São Paulo: RT, mai.-jun. de 2014.
- SANTOS, Marcela de Oliveira. O caminho das regiões metropolitanas: avanços e desafios in *Cadernos Jurídicos – Direito Urbanístico*, v. 1, ano 20, n. 51, São Paulo: EPM, set.-out. de 2019.
- SARNO, Daniela C. Libório Di. Competências urbanísticas in DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade – comentários à Lei Federal 10.257/2001*, 4ª ed., p. 63-73, São Paulo: Malheiros, 2014.
- SCHIEFLER, Gustavo H. C. *Diálogos público-privados*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- SCHIRATO, Renata N. Meirelles. A interação público-privada na realização do direito urbanístico in MEDAUAR, Odete (et. al.)(coord.). *Direito urbanístico – estudos fundamentais*, p. 249-272, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2019.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. Parcerias institucionais no setor de saneamento básico: chance ou ameaça às empresas estatais? in LUNA, Guilherme F. G.; GRAZIANO, Luiz Felipe L. BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). *Saneamento básico: temas fundamentais, propostas e desafios*, p. 471-488, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- SOUZA, Rodrigo Pagani de; ALVIM, Tiago Cripa. Saneamento básico e insegurança jurídica: comentários à Medida Provisória 844/2018 in *Cadernos Jurídicos – Direito Ambiental*, ano 20, n. 48, p. 287-308, São Paulo: EPM, mar.-abr. 2019.
- TELLES JUNIOR, Goffredo. *Estudos*, São Paulo: Saraiva, 2016 (1ª edição de 2005).

*Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2º desta Lei.*

---

## Artigo 14

LÍGIA MARIA SILVA MELO DE CASIMIRO<sup>1</sup>

---

O artigo em comento faz parte da Seção I da Lei denominada Estatuto da Metrópole, sob o título Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado. A descrição do caput do artigo 14 indica o formato em que se dará o apoio e a relação entre União e regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, sob a perspectiva da governança interfederativa. Tal nomenclatura indica a transferência de princípios utilizados pela iniciativa privada para entes públicos, como um comportamento exigido de maneira cada vez mais determinante no desenvolvimento de modelos de gestão pública dentro da atual condição e cenário das cidades, não somente as brasileiras, mas em todo o mundo. Em uma situação de crise sanitária, ao exemplo do que ocorre mundialmente com o caso recente e atordoante da infecção pelo vírus SARS – Cov-2 (novo coronavírus) que causa a doença denominada Covid-19,<sup>2</sup> o valor da capacidade de articular-se e somar forças tem sido fundamental à sobrevivência humana, o que oferta aos gestores um bom guia à exemplo do que define o inciso IV do artigo 2º.

A referência vinculativa ao artigo 2º, inciso III, destaca a importância da capacidade de articulação política e negociação entre os diversos entes federativos, descrevendo um conjunto de documentos que identifiquem expressamente o conceito de gestão plena, como um pequeno roteiro instruindo as unidades territoriais urbanas a se estruturarem na administração organizacional de atividades, planos urbanísticos e ambientais, ações e serviços públicos a serem ofertados, sob a perspectiva de planejamento participativo e gestão integrada de territórios, tendo em vista as previsões Constitucionais sobre política urbana e, também, a Lei federal n. 10.257/2001 - o Estatuto da Cidade.

A noção de gestão plena, segundo a lei, está ligada a uma condição jurídica objetiva, que se demonstre a definição do território, a estrutura interna do ente, aliada à gestão urbana democrática, qualificando o perfil jurídico da Região Metropolitana ou aglomeração urbana. Tal qualificação descreve uma condição apropriada à formalização de parcerias, com delimitação de território e proposta de planejamento urbano social,<sup>3</sup> composição orgânica própria e demonstrativa de um conjunto de mecanismos capazes de avaliar, direcionar e monitorar o desenvolvimento urbano integrado, com vistas à condução de políticas públicas planejadas e à prestação de serviços públicos.

---

1 Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR). Professora do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Ceará (UFC).

2 O novo tipo de coronavírus (Sars-Cov-2), de divulgação mundial em dezembro de 2019, na China, é reconhecido pela Organização Mundial de Saúde – OMS como uma pandemia. Sua existência provoca meses de pânico nas cidades brasileiras e no mundo, de acordo com informações do Ministério da Saúde e imprensa internacional. Ver <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-29/ao-vivo-ultimas-noticias-sobre-o-coronavirus.html>. Sobre as características da doença e de como o vírus se manifesta, ver <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/saiba-tudo-sobre-o-novo-coronavirus-e-covid-19>.

3 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. / Lígia Maria Silva Melo de Casimiro; Tese (Doutorado Direito Econômico e Social) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 126-130, 2017.

Implica dizer que ao buscar adesão a um projeto de governança interfederativa, as Regiões Metropolitanas ou aglomerações urbanas devem demonstrar não somente as necessidades que as fazem perseguir a parceria, mas qual o plano de desenvolvimento se propõe e em que estrutura se alojará. Tal interpretação descende da leitura que se faz do artigo 2º, inciso III da Lei 13.089/2015. De tal forma que se entende que a governança interfederativa ocorre como resultado de um conjunto planejado e planejado de ações de promoção de qualidade de vida da população, promoção de acesso a vantagens econômicas, sociais, ambientais e políticas, por meio de instrumentos formais articulados.

*§ 1º Além do disposto no caput deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do caput do art. 2º desta Lei.*

Nesse parágrafo tem-se a imposição direta e clara sobre o elemento crucial para a efetivação do apoio federal à governança interfederativa, a presença de aglomeração urbana configurada como metrópole.

O Estatuto da Metrôpole define alguns fundamentos para a apreensão e gestão das unidades territoriais brasileiras criando institutos jurídicos que nos permite dar tratamento uniforme sobre o assunto dos grandes territórios citadinos, em escala regional.<sup>4</sup> Tal contribuição responde ao vácuo de interpretação que ainda não havia sido preenchido, apesar da previsão constitucional de 1988, passando a ser um instituto jurídico identificado a partir de critérios técnicos.

A análise que se faz é que a configuração do apoio da União estará vinculada à interpretação do conceito de metrópole, formalmente declarada no artigo 2º, inciso V, em que a metrópole é:

espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (BRASIL, 2018)

O papel da região metropolitana foi definido pela norma, ao indicar a relevância política e socioeconômica como características típicas da metrópole. Tal definição auxilia os entes federativos na instituição formal de regiões metropolitanas, expondo a questão delicada que sempre permeou essa relação entre Municípios vizinhos e conturbados.<sup>5</sup> O grau de imposição, não se pode olvidar, variará de acordo com o poder político partidário e econômico de cada um dos Municípios que são incorporados à tal desenho territorial, embora não raro já estejam desenvolvendo suas atividades sob um formato material próprio de regionalização de serviços, estruturas, circulação e economia.<sup>6</sup>

4 Os processos de descentralização, redistribuição territorial das atividades econômicas e fragmentação da urbanização, com o aumento da aglomeração dos municípios e interações, exige uma atuação conjunta na resolução das questões urbanas. Temas como transporte, abastecimento de água, saneamento, crescimento urbano, uso de solo, têm extrapolado a esfera municipal para serem partilhados entre cidades integrantes dessas aglomerações.

5 CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Rio de Janeiro: CNPq, out. 2009. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufirj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopolises.ufirj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)>. Acesso em: maio de 2020.

6 PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, abr. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-9962018000100267&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-9962018000100267&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 30 abril 2020.



*§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10, 11 e 12 desta Lei, dispensado, na primeira hipótese, o cumprimento da exigência constante da alínea c do inciso III do art. 2º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)*

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI tem, segundo interpretação da lei em comento, consonância com o formato de Plano Diretor Municipal. Trata-se do cardeal instrumento de desenvolvimento urbano no âmbito dessas unidades territoriais, agregando as definições de instrumentos, planejamento, políticas públicas específicas e ações a serem desenvolvidas em consonância com diretrizes regionais postas, em relação às quais os planos municipais devem estar ajustados.<sup>7</sup>

O parágrafo prevê a possibilidade de a União apoiar elaboração e revisão do Plano, no qual devem estar reunidos instrumentos e a fixação de diretrizes a serem exercidas pelos Municípios, com o uso de mecanismos de características próprias daquela região.

Na segunda parte do texto, há referência à dispensa da primeira hipótese, leia-se a da fase de elaboração do PDUI, em que a lei remete o interprete ao artigo 2º, inciso III, alínea c, onde está previsto que para o apoio da União é necessário a existência formal de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Ora, o que a lei admite é exatamente aquilo que já existe no mundo real, inúmeros municípios em territórios próximos, até conurbados,<sup>8</sup> sem condições financeiras, técnicas e estruturais de organizar-se administrativamente de maneira planejada.<sup>9</sup> A previsão do apoio federal à elaboração poderá se dar por meio de auxílio financeiro, bem como programas e ações de assistência técnica, previsões já presentes em outras normativas relacionadas à questão urbana e aos serviços públicos escalonados em competências constitucionais. A noção de interesse público<sup>10</sup> ao lado do conceito de função pública de interesse comum se encontram na principiologia republicana e democrática que identificam o Estado Brasileiro.

*§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.*

7 SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015*. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8673>. Acesso em 02 maio 2020.

8 LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/CadernosJuridicos>. Acesso em: 08 maio 2020.

9 RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos; AZEVÊDO, Livia Maria Gabrielli de. Como andam o planejamento e a governança metropolitana no Estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 124-151, jan. 2019. EISSN 2595-2064. Disponível em: <http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/149>>. Acesso em: 08 maio 2020.

10 Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que "o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência". Sendo tal princípio um pressuposto lógico do convívio social, a função pública de interesse comum se consolida sob a principiologia do interesse público, em que o exercício de atividades da Administração Pública Municipal concretizam direitos sociais no território de cada cidade e na região metropolitana. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

O conteúdo de governança interfederativa que o parágrafo 3º apresenta, define fortemente o compartilhamento das ações com as múltiplas partes interessadas, no que diz respeito à responsabilidade pela prestação dos serviços de interesse público necessários ao desenvolvimento urbano.<sup>11</sup> Para tanto, se faz necessário a definição de comportamentos por meio de regulamentos próprios, com requisitos específicos articulados de forma a garantir segurança jurídica, adotando formas eficientes, transparentes e participativas de gestão urbana. É preciso uma sincronia quase que perfeita entre os entes para a reprodução de regulamentos definidores de comportamentos públicos que promovam organização, eficiência, acesso a direitos e desenvolvimento no território metropolitano.

As funções de interesse comum para o desenvolvimento urbano estão preenchidas pelos comandos jurídico urbanísticos provenientes da Constituição Federal de 1988, da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, bem como pelas legislações de planejamento urbano municipais, como o Plano Diretor. O conteúdo de tais funções deve ser formatado a partir de estudos, levantamentos, políticas públicas, infraestrutura e ações específicas que reflitam de maneira impactante nos Municípios limítrofes, promovendo melhorias efetivas.<sup>12</sup>

Nesse sentido, corroboramos com a compreensão de que o Estatuto da Metrópole estabelece a prevalência do interesse comum sobre o local, como princípio da governança interfederativa. Ainda que com tal compreensão, também não há afastamento da reflexão sobre certa invasão da autonomia dos Municípios, já tão destacada por diversos autores. No entanto, em tempos de pandemia sanitária - grande desafio imposto à humanidade e aos centros urbanos, no século XXI -, discutir autonomia federativa, liberdade de circulação de pessoas e mercadorias, serviços públicos, articulação política e administrativa é uma das grandes questões a serem debatidas e solucionadas por Municípios, Estados e União.<sup>13</sup> Os limites territoriais e a escala das aglomerações urbanas se impuseram à formalidade de maneira definitiva e a necessidade de eleger interesses comuns passou a ser determinante para manter o equilíbrio social e a vida humana.

## REFERÊNCIAS

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. *Planejamento social e mobilidade urbana como fundamentos do direito à cidade no Brasil*. / Lígia Maria Silva Melo de Casimiro; Tese (Doutorado Direito Econômico e Social) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, p. 126-130, 2017.

CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. *Arranjos institucionais para a gestão metropolitana*. Rio de Janeiro: CNPq, out. 2009. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[http://www.observatoriodas-metropoles.ufrj.br/relatorio\\_arranjos\\_gestao\\_metropolitana.pdf](http://www.observatoriodas-metropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf)> Acesso em: maio de 2020.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 371-392, maio/ago 2019. Disponível em file:///C:/Users/Ligia/Downloads/Politizando%20as%20escalas%20urbanas-%20jurisdic%CC%A7a%CC%83o,%20territo%CC%81rio%20e%20governanc%CC%A7a%20no%20Estatuto%20da%20Metro%CC%81pole.pdf

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA. *Regiões de Influência das Cidades – 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso em maio 2020.

LEVIN, Alexandre. Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 20, nº 51, p. 71-91, Setembro-Outubro/2019. Disponível em: <https://epm-tjsp.jus.br/Publicacoes/CadernosJuridicos>. Acesso em: 08 maio 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

11 SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Sousa Carvalho; BARBOSA, Ycarim Melgaço; ARAÚJO FILHO, Bruna Barsch, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago, 9(2), 203-21. Acesso em maio 2020.

12 HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 371-392, maio/ago 2019. Acesso em maio 2020.

13 Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-falam-sobre-articulacao-entre-niveis-de-governo-no-sus>.

PERES, Janaína Lopes Pereira et al. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico--conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, abr. 2018. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2236-9962018000100267&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-9962018000100267&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em 30 abril 2020.

RODRIGUES, Maria Angélica dos Santos; AZEVÊDO, Livia Maria Gabrielli de. Como andam o planejamento e a governança metropolitana no Estado da Bahia: um desafio político, técnico e institucional. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 28, n. 2, p. 124-151, jan. 2019. EISSN 2595-2064. Disponível em: <<http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/149>>. Acesso em: 08 maio 2020.

SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Sousa Carvalho; BARBOSA, Ycarim Melgaço; ARAÚJO FILHO, Bruna Barsch, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 203-21. Disponível em <http://file:///C:/Users/Ligia/Desktop/2020/Estatuto%20da%20Metro%CC%81pole-%20a%20governanc%CC%A7a%20interfederativa.pdf>. Acesso em maio 2020.

SANTOS, Marcela de Oliveira. *Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015*. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8673>. Acesso em 02 maio 2020.

<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-29/ao-vivo-ultimas-noticias-sobre-o-coronavirus.html>

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/saiba-tudo-sobre-o-novo-coronavirus-e-covid-19>.

<https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-falam-sobre-articulacao-entre-niveis-de-governo-no-sus>

*Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.*

---

# Artigo 15

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>

---

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO ART. 15: MULTIPLICAÇÃO DESCONTROLADA DAS RM NO BRASIL

O art. 15 do Estatuto da Metrópole se explica diante de razões históricas e de distorções no processo de criação de regiões metropolitanas no Brasil. Anteriormente à Constituição de 1988, a competência para criação e instituição dessas unidades restava sob a competência da União nos termos do art. 157, § 10 da Constituição de 1969.

Com base nessa competência e frente à transformação do Brasil rural em Brasil urbano, com a acentuação da concentração demográfica em muitas capitais, o Congresso Nacional editou a Lei Complementar n. 14 de 1973, que criou as regiões metropolitanas no Sudeste (São Paulo e Belo Horizonte), no Nordeste (Recife, Salvador e Fortaleza), no Norte (Belém) e no Sul (Porto Alegre e Curitiba). No ano seguinte, a Lei Complementar n. 20 aglutinou o Rio de Janeiro com o Estado da Guanabara, abrindo espaço para uma nova região metropolitana.

A Constituição de 1988 descentralizou a federação brasileira em certos aspectos, quer por dar mais autonomia aos Municípios (ainda que de modo frágil e bastante assimétrica), quer por transferir aos Estados federados as competências para criar regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões (MRs) com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º).

A partir disso, o número de RMs se elevou tremendamente. Segundo dados sistematizados por Melchior e Campos com base em diversos estudos anteriores e em fontes oficiais, o Brasil tinha 9 RMs em 1973, passando 26 em 2003 e a 71 em agosto de 2015. Segundo narram, da década de 2000 em diante, as alterações foram ainda mais significativas não só pela instituição de dezenas de RMs, como pela modificação de outras tantas, somando-se a isso a criação de algumas Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) e aglomerações urbanas. Com isso, em meados de 2015, o Brasil contava com quase 80 unidades regionais, em que já residiam a maior parte da população. Dessas unidades, a grande maioria constitui RM, do que se conclui facilmente que muitas delas não configuram metrópoles, nem exercem influência regional.<sup>2</sup>

A razão para essa predominância de RMs é relativamente simples. Grande parte delas nasceu como agrupamento de cidades sem relevância ou características metropolitanas apenas para viabilizar juridicamente a absorção de recursos financeiros destinados principalmente pela União à elaboração e execução de políticas regionais. Não foi por outro motivo que o Estatuto da Metrópole respondeu a essa distorção com inúmeras regras, como a que originariamente atrelava a RM ao conceito técnico de metrópole, preenchido com base em parâmetros técnicos do IBGE, a que

---

1 Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

2 MELCHIOR, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, 2016, p. 192-195.

estabelece o conceito de gestão plena e estipula, como seu elemento obrigatório, a governança interfederativa, e o art. 15 comentado a seguir.

## **2. A DESCLASSIFICAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS PARA FINS DE FOMENTO**

Dentro do pacote de medidas empregadas pelo legislador no Estatuto da Metrópole para evitar o uso distorcido do conceito de RM e a criação do que chamo de unidades regionais “ocas”, ou seja, RM sem qualquer característica verdadeiramente metropolitana, o art. 15 se destaca por prever a “desclassificação”, para fins de acesso ao fomento federal, de RMs que não cumpram os requisitos legais. Isso significa que, apesar de denominadas RMs, essas unidades irregulares não serão tratadas como tal pela União.

Ao inserir esse dever de desclassificação para as autoridades federais, o art. 15 favorece o princípio da realidade, separando as RMs simbólicas, formadas por municípios que não exercem função de metrópole e não enfrentam problemas metropolitanos, das regiões que realmente se caracterizam como tal. A União não detém competência para negar validade às leis estaduais que criam indevidamente RMs. No entanto, tem plena legitimidade para limitar o acesso a suas políticas e a seus recursos, evitando que beneficiem indevidamente certas unidades regionais menos complexas em detrimento das verdadeiras RMs.

A referida desclassificação, vale dizer, é ato vinculado, não restando sob a discricionariedade dos órgãos federais. As autoridades competentes, em toda e qualquer política de apoio a RMs, deverão verificar a observância dos requisitos pelas unidades interessadas e desclassificar aquelas que deixem de observá-los. As RMs desclassificadas serão então tratadas como AUs, podendo acessar políticas destinadas a esse tipo de unidade regional.

## **3. A DESASTROSA LEI N. 13.683/2018 E SEU IMPACTO NOCIVO SOBRE O ART. 15**

Na redação originária do Estatuto da Metrópole, a RM vinha perfeitamente definida como uma “aglomeração urbana” com função de “metrópole”. As definições dos incisos VII, I e V do art. 2º se entrelaçam harmonicamente, de maneira a delinear a RM como uma versão qualificada de aglomeração. Em 2018, porém, a definição legal de “região metropolitana” foi desfigurada pela Lei n. 13.683, resultado da conversão da Medida Provisória n. 818. Com isso, o art. 2º, VII passou a caracterizá-la genérica e inutilmente como “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamentos de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

Essa redação diz praticamente nada, resumindo-se a copiar o trecho constitucional e impedindo que se diferencie devidamente a RM das demais AUs. A nova redação omite qualquer relação da definição com o conceito de metrópole, que agora consta do art. 2º, inciso V como uma definição solta, desvinculada da definição dada à RM.

Além das consequências destrutivas em relação à lógica que permeava as várias definições do art. 2º, as modificações de 2018 claramente buscaram retirar obstáculos que a redação originária colocava aos Estados em sua função de criar RMs. Assim, permite-se que os entes subnacionais persistam em sua prática de criar RMs que não tenham qualquer função ou característica de metrópole. Basta que queiram utilizar tal rótulo para transformar, juridicamente, simples AUs em fictícias RMs, abrindo-lhes as portas de acesso a recursos federais que deveriam ser destinados às verdadeiras metrópoles.

Não há dúvida de que essa alteração promovida em 2018 tem impacto direto sobre a interpretação e a eficácia do art. 15, cuja redação faz remissão direta à definição de RM dada pelo art. 2º, inciso VII do Estatuto da Metrópole. Antes disso, unidades regionais sem verdadeira função e relevância metropolitanas seriam automaticamente desclassificadas e impedidas de acessar políticas

de apoio criadas pela União. Com a redação atual, entretanto, certamente muitos pressionarão pela consagração de uma interpretação literal do texto legal para que qualquer agrupamento regional, mesmo que escancaradamente sem qualquer porte ou função de metrópole, possa se beneficiar dos programas e políticas federais de fomento.

A interpretação literal, se prevalecer, aniquilará as finalidades de inúmeros dispositivos do Estatuto da Metrópole e inviabilizará muitas de suas finalidades, sem contar as distorções que ocasionará na gestão de políticas federais de apoio metropolitano. Entendo, portanto, que a interpretação lógica e a finalidade do Estatuto da Metrópole necessitam prevalecer sobre o sentido literal do texto normativo. Dizendo de outro modo: apesar das modificações textuais impostas em 2018, a RM somente pode ser compreendida como aglomeração urbana qualificada, caracterizada pelo papel de metrópole em linha com critérios técnicos definidos pelo IBGE sob as circunstâncias de cada época. Essa é a interpretação mais adequada também perante o art. 25, § 3º da Constituição da República, que aponta as RMs, as AUs e as MRs como unidades regionais distintas, restando vedado ao legislador igualar esses conceitos em afronta ao comando constitucional.

## REFERÊNCIA

MELCHIORS, Lucia Camargos; CAMPOS, Heleniza Ávila. As regiões metropolitanas brasileiras no contexto do Estatuto da Metrópole: desafios a serem superados em direção à governança colaborativa. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, 2016, p. 192-195.



*Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.*

---

# Artigo 16

VICTOR CARVALHO PINTO<sup>1</sup>

---

A Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016, do Ministério da Integração Nacional<sup>2</sup>, assim estabeleceu o seguinte conceito oficial de “cidades-gêmeas”: “municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações ‘condensadas’ dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.”

Anexo da mesma Portaria lista as cidades-gêmeas oficialmente reconhecidas: Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia e Santa Rosa dos Purus (Acre); Tabatinga (Amazonas); Oiapoque (Amapá); Cáceres (Mato Grosso); Bela Vista, Coronel Sapucaia, Corumbá, Mundo Novo, Paranhos, Ponta Porã e Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul); Barracão, Foz do Iguaçu, Guaíra e Santo Antônio do Sudoeste (Paraná); Guajará-Mirim (Rondônia); Bonfim e Pacaraima (Roraima); Aceguá, Barra do Quaraí, Chuí, Itaqui, Jaguarão, Porto Xavier, Quaraí, Santana do Livramento, São Borja, Uruguiana e Porto Mauá (Rio Grande do Sul); e Dionísio Cerqueira (Santa Catarina).

Como se verifica da definição, nem todas as cidades gêmeas apresentam conurbação, ou seja, integração do tecido urbano com o de cidade contígua de país vizinho. As conurbações fronteiriças mais acentuadas são as seguintes: Brasiléia/Epitaciolândia (Brasil) - Cobija (Bolívia); Tabatinga (Brasil) - Letícia (Colômbia); Bela Vista (Brasil) - Bella Vista Norte (Paraguai); Coronel Sapucaia (Brasil) - Capitán Bado (Paraguai); Paranhos (Brasil) - Ypohú (Paraguai); Ponta Porã (Brasil) - Pedro Juan Caballero (Paraguai); Barracão/Dionísio Cerqueira (Brasil) - Bernardo Irigoyen (Argentina); Foz do Iguaçu (Brasil) - Ciudad del Este (Paraguai) - Puerto Iguazú (Argentina); Santo Antônio do Sudoeste (Brasil) - San Antonio (Argentina); Aceguá (Brasil) - Acegua (Uruguai); Chuí (Brasil) - Chuy (Uruguai); Santana do Livramento (Brasil) - Rivera (Uruguai).

Em muitos casos, a fronteira entre os países é uma rua, que pode ser atravessada caminhando, sem sair do espaço urbano. Muitas pessoas trabalham em um país e residem em outro. Também é frequente a fruição de serviços de saúde e educação de uma cidade pelos moradores da outra.

As cidades gêmeas têm sido objeto das políticas federais para a faixa de fronteira<sup>3</sup>. Via de regra, procura-se favorecer a integração econômica e cultural e coibir a entrada de produtos ilícitos e a saída de recursos naturais e minerais. No caso específico das cidades da fronteira com o Uruguai, Acordos entre os países<sup>4</sup> facultam aos moradores das cidades gêmeas obter o Documento Especial

---

1 Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP); Consultor Legislativo do Senado Federal.

2 Antecedida pela Portaria nº 125, de 2014, do mesmo Ministério.

3 O Decreto nº 9.961, de 2019, instituiu a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, destinado a coordenar ações federais na região. Uma avaliação aprofundada das políticas federais para a faixa de fronteira pode ser encontrada nos Acórdãos 2.252, de 2015; 1.995, de 2016; e 2.241, de 2019, todos do Tribunal de Contas da União.

4 Promulgados no Brasil pelos Decretos nº 5.105, de 2004; nº 7.239, de 2010, e nº 8.455, de 2015.

de Fronteiriço, que os autoriza a residir, estudar, trabalhar e acessar serviços de saúde em ambos os lados da fronteira.

No que diz respeito especificamente ao desenvolvimento urbano, os documentos oficiais adotam como diretriz a integração das políticas públicas de saneamento básico e de planejamento urbano, assim como o investimento em infraestruturas de transporte.

Compete ao Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano do Ministério do Desenvolvimento Regional acompanhar as políticas de planejamento e gestão urbana das cidades gêmeas<sup>5</sup>.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, citada no dispositivo comentado, define como “transporte público coletivo internacional de caráter urbano” aquele realizado entre cidades gêmeas (art. 4º, XIII), estabelece como diretriz a integração entre essas cidades e prevê o convênio como instrumento de gestão, observado art. 178 da Constituição, que exige reciprocidade nos acordos firmados pela União relativos ao transporte internacional<sup>6</sup>.

Apesar de o dispositivo referir-se à atuação da União, os municípios devem buscar a integração com as localidades contíguas no que tange ao desenvolvimento urbano. Uma prática saudável seria a consulta ao município vizinho com relação aos planos diretores e demais documentos de planejamento urbano. Os convênios entre os municípios, citados na Política de Mobilidade Urbana, podem ser também empregados em outras políticas tipicamente metropolitanas, como o saneamento básico.

---

5 Art. 24 do Decreto nº 10.290, de 2020.

6 Arts. 4º, XIII; 6º, VII; 16, § 1º; e 23, IX, da Lei nº 12.587, de 2012.



*Art. 16-A. A União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais. (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

# Artigo 16-A

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

O dispositivo, de forma redundante, reafirma que “a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa”, comando que já consta do art. 13 da Lei nº 13.089/2015, conforme visto em comentário próprio lançado por nós na presente obra.

Logo, desnecessária maior atenção quanto ao ponto.

Assim, resta discorrer sobre a importância do “sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas”, cuja organização é encargo atribuído pela lei à União, bem como acerca das potencialidades de aprimoramento das funções públicas de interesse comum decorrentes de tal medida.

## 2. INFORMAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tema que só recentemente veio a merecer maior atenção por parte dos juristas<sup>2</sup>, o papel do Direito na eficiência da elaboração e implantação das políticas públicas corresponde a uma das investigações mais relevantes para o Direito Urbanístico<sup>3</sup>.

Ainda se observa muitas reflexões em tal âmbito que se limitam a versar sobre interpretações possíveis para leis e regulamentos aprovados para disciplinar a vida urbana, as quais, contudo, têm pouca aderência à realidade, já que aparentemente são dissociadas de uma maior preocupação com a existência de condições materiais, institucionais e culturais para que tais atos normativos possam ser aplicados pelas autoridades e/ou observados espontaneamente por seus destinatários<sup>4</sup>.

---

1 Doutor e mestre em Direito do Estado. Professor e membro do Núcleo de Direito Urbanístico da Escola Paulista da Magistratura. Pesquisador vinculado ao CEDAU. Juiz de Direito em São Paulo.

2 No que diz respeito aos estudos de Direito Administrativo, Odete MEDAUAR aponta os primeiros anos do século XXI como a origem das primeiras reflexões que passaram a adotar a expressão *política pública* em seus desenvolvimentos, sob inspiração de estudos de ciências sociais realizados nos Estados Unidos (*Direito Administrativo em evolução*, 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 347-348).

3 Sobre a interação entre Direito e políticas públicas, ver BUCCHI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013; SUNDNFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e políticas públicas: dois mundos? In SUNDNFELD; Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*, p. 45-79, São Paulo: Malheiros, 2014; COUTINHO, Digo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 95 e ss.; NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Direito ambiental & economia*, Curitiba: Juruá, 2018, p. 91 e ss.

4 Carlos Ari SUNDNFELD e André ROSILHO identificam como dois dos maiores desafios para o êxito na formulação de políticas públicas a falta de comunicação entre o “mundo jurídico” e o “não jurídico” e a falta de base empírica (atenção à realidade) na tomada de decisão estatal (Direito e políticas públicas: dois mundos? In SUNDNFELD; Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*, p. 45-79, São Paulo: Malheiros, 2014, p. 73-79). Tratando do gravíssimo problema de ocupação irregular de áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo, Amauri POLLACHI e Silvana Maria ZIONI destacam como uma de suas principais causas, ao lado da descoordenação entre planejamento urbano e políticas públicas em diferentes setores (como industrial e ambiental), a aposta do Estado na aprovação de uma legislação de uso e ocupação do solo que, apesar de ser extremamente restritiva para área, não contava com condições de ser eficazmente aplicada (Perspectivas para o planejamento regional dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, n. 51, p. 93-108, set.-out. de 2019, p. 96 e ss.).

Para uma perspectiva “normativista” do Direito Urbanístico o que importa são os debates sobre as normas, sua gramática e validade, quem sabe sobre sua finalidade, mas não sobre sua eficácia<sup>5</sup>.

Pois bem.

Quando se pensa no Direito aplicado às políticas públicas a abordagem meramente normativa não parece fazer muito sentido.

Como ações a serem desenvolvidas no curso do tempo em cumprimento a competências que são atribuídas ao Estado pela nossa ordem jurídica<sup>6</sup>, a formulação das políticas públicas implica um diagnóstico de carências experimentadas pela população em um dado setor socioeconômico, a fixação de metas a serem atingidas pela Administração ao fim de um dado período, o planejamento estratégico<sup>7</sup> de como se alcançar essas metas a partir dos recursos disponíveis e sua implementação<sup>8</sup>; isso em um ciclo que termina e se reinicia com a avaliação dos resultados produzidos com a iniciativa estatal<sup>9</sup>.

Como se vê, ao tratarmos de políticas públicas, mais do que textos de leis, estamos lidando com a realidade, com a constatação e mensuração de problemas, com a reflexão sobre possíveis soluções que podem lhes ser dadas, através de que meios e atendendo a quais prioridades.

Para tudo isso precisa-se, pois, de informações.

### 3. O PAPEL DA UNIÃO NA SISTEMATIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES URBANAS E METROPOLITANAS

Neste contexto, ou seja, diante da necessidade de produção de dados fidedignos para instrumentalizar políticas públicas integradas em Regiões Metropolitanas, o art. 16-A da Lei nº 13.089/2015 atribui a União o encargo de organizar tal serviço.

Três comentários nos parecem pertinentes quanto ao ponto.

5 Em obra cuja primeira edição data de 1967 Miguel REALE descreve um quadro que, no primeiro quartel do século XXI, ainda não foi superado: “(...) verifica-se que a maioria dos juristas ainda se mantém fiel ao espírito da passada centúria (século XIX), pois, em geral, o direito é para eles norma e nada mais do que norma, numa atitude claramente contraposta à de certos sociólogos do direito, que só veem o ‘jus’ em termos de eficácia ou de efetividade, para não falar na posição daqueles jusfilósofos que, infensos aos problemas que cercam as atividades forenses preferem pairar no mundo dos valores ideais, ou se quedam contemplativos perante puros arquétipos lógicos”(Teoria tridimensional do direito, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 11).

6 Odete MEDAUAR refere-se a políticas públicas como “um conjunto de atividades para elaborar e concretizar um programa de ação governamental” (Direito Administrativo em evolução, 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 349). Já para Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO elas seriam um “processo juspolítico de processos destinado à efetivação dos direitos fundamentais – definem-se, assim, como uma espécie de ‘devido processo’, de assento constitucional, cuja rigorosa observância é posta como garantia da cidadania” (O direito administrativo no século XXI, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018, p. 219).

7 Sobre o tema, útil conferir o pensamento de António Fonseca FERREIRA que, investigando o fenômeno em Portugal, retrata desafios que são muito próximos dos enfrentados em nosso país, inclusive no que diz respeito ao labirinto das repartições públicas, opacidade do sistema e legislação excessiva/desconexa (Gestão estratégica de cidades e regiões, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015, p. 39 e ss.). O problema da qualidade da legislação para o adequado desenvolvimento urbano também é objeto de menção expressa no Planning Law Assessment da UN\_HABITAT, 2018, acessível em <https://unhabitat.org/planning-law-assessment-framework>, p. 6 e ss.

8 MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em evolução*, 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p. 349/350.

9 Note-se que todo o iter decisório a ser percorrido pela autoridade em cada uma dessas etapas também deve se revestir de *processualidade*, estando aberto à participação dos potenciais afetados pelas escolhas a serem feitas, redundando em opções motivadas de modo consistente, após a realização de instrução adequada. Logo, avulta a importância do instituto do *processo administrativo* como instrumento a serviço da formulação e implementação de políticas públicas eficientes, como apontado por PALMA, Juliana Bonacorsi de. *Direito administrativo e políticas públicas – o debate atual* in ALMEIDA, Fernando Dias M. de (et al) (coord.). *Direito público em evolução – estudos em homenagem à professora Odete Medauar*, p. 177-201, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013, p. 194-195; BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013, p. 145 e ss.. Sobre a instrução dos processos administrativos que se dão no bojo das políticas públicas, vale referir recentes exigências legais que impõem a feitura de *análise de impacto regulatório* pelo gestor, a saber o art. 6º da Lei 13.848/2019 e art. 5º da Lei nº 13.874/2019. Sobre esse último dispositivo, ver comentários constante da obra CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; PICCELLI, Roberto R.; MACIEL, Renata M. (coord.). *Lei da Liberdade Econômica – anotada*, v.2, São Paulo: Quartier Latin, 2020, p. 63 e ss.



O primeiro é que a parte final do artigo de lei, ao determinar que o *sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas* a ser instituído deverá observar “*as diretrizes do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis orçamentárias anuais*”, é de difícil intelecção.

A criação de qualquer órgão ou cargo público deve respeitar a disponibilização de alocação orçamentária, não se compreendendo o porquê da insistência do legislador ao repetir o evidente, ainda mais em espaço que trata de atividade meio da Administração que supostamente não deve representar grande impacto em suas despesas correntes.

O segundo é que, à vista da aparente indiferença de alguns Estados com o destino do planejamento estratégico de suas Metrôpoles<sup>10</sup>, é alvissareiro que o legislador tenha acometido a função de coleta de informações, e quiçá de promoção de um fórum qualificado de debate sobre elas, ao governo federal.

Como referido na nossa investigação sobre o alcance do art. 13 do Estatuto, o desenvolvimento urbano, por envolver a coordenação de diversas iniciativas públicas e privadas nas mais variadas esferas da experiência humana, precisa de uma visão do todo nacional, de modo que a participação da União nessa etapa preparatória ao desenho de novas políticas é bastante oportuna.

O terceiro: estamos falando de um serviço vocacionado a trabalhar com *mega dados* (ou *big data*, em expressão que praticamente já foi incorporada ao nosso vernáculo), tema que enfim passa a tomar a preocupação de nossos governantes e sociedade.

Ao mesmo tempo em que a ferramenta tecnológica tem um potencial incrível para equacionar dificuldades que se colocam no dia a dia do cidadão, favorecendo, pois, o incremento na sua qualidade de vida em grandes centros<sup>11</sup>, por outro lado se coloca a questão da possível manipulação indevida dessas informações para finalidades empresariais ou mesmo políticas<sup>12</sup>, isso em detrimento da privacidade individual<sup>13</sup>.

Dessa forma deve-se pensar em um desenho institucional para o serviço que não só seja aderente aos ditames na nossa Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.787/2018<sup>14</sup>), como que consiga estabelecer contratos não leoninos com gigantes do setor de tecnologia, dado que está longe de ser evidente entre as capacidades que costumam ser desenvolvidas nos integrantes de nossa burocracia<sup>15</sup>.

## REFERÊNCIAS

BRUNO FILHO, Fernando. *Princípios de direito urbanístico*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*, São Paulo: Saraiva, 2013.

10 Sintomaticamente o Estado de São Paulo recentemente extinguiu a EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A sem que tenha sido oferecida à população explicação plausível para a iniciativa (a empresa não funcionava? A função não é importante? Quem vai realizar tal planejamento? A nova opção para a prestação do serviço será mais eficiente que a anterior?). Para os estudiosos como nós resta apenas o estarcimento à vista do descaso com o destino do respectivo acervo, em uma triste ambiente de pouco caso para com os esforços acadêmicos, que dificilmente deixará de cobrar seu preço no futuro que se avizinha (no mínimo por prejudicar reflexões que permitam que não cometamos os mesmos erros do passado no nosso desenvolvimento urbano). A respeito, confira-se: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lei-que-extingue-emplasa-omite-destino-de-acervo-cartografico,70002897725>, acesso em 31/03/20).

11 GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. *The responsive city – engaging communities through data-smart governance*, São Francisco: Jossey Bass, 2014; TOWNSEND, Anthony M. *Smart Cities*, New York: W. W. Norton & Company, 2014.

12 Essa preocupação é compartilhada por BRUNO FILHO, Fernando. *Princípios de direito urbanístico*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2015, p. 134/135.

13 PICCELLI, Roberto Ricomini. *A dimensão política da privacidade no direito brasileiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 93 e ss.; SUNSTEIN, Cass R. *#Republic*, New Jersey: Princeton University Press, 2017.

14 Sobre o Capítulo IV da lei denominado “Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público”, ver reflexão de TASSO, Fernando Antonio in MALDONADO, Viviane N.; BLUM, Renato O. (coord.). *LGPD-Lei Geral de Proteção de Dados – comentada*, p. 245-285, São Paulo: RT, 2019.

15 O que, aliás, não é fenômeno exclusivamente brasileiro, como nos informa Michael MORAN ao discorrer sobre as dificuldades que autoridades públicas têm para negociar contratos vantajosos para a Administração com grandes empresas do setor privado (*Politics and governance in the UK*, 3. ed., New York: Palgrave, 2015. p. 82).

- COUTINHO, Digo R. *Direito, desigualdade e desenvolvimento*, São Paulo: Saraiva, 2013.
- CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da; PICCELLI, Roberto R.; MACIEL, Renata M. (coord.). *Lei da Liberdade Econômica – anotada*, v.2, São Paulo: Quartier Latin, 2020.
- FERREIRA, António Fonseca. *Gestão estratégica de cidades e regiões*, 3. ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.
- GOLDSMITH, Stephen; CRAWFORD, Susan. *The responsive city – engaging communities through data-smart governance*, São Francisco: Jossey Bass, 2014.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo em evolução*, 3. ed., Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MORAN, Michael. *Politics and governance in the UK*, 3. ed., New York: Palgrave, 2015.
- MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2018.
- NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Direito ambiental & economia*, Curitiba: Juruá, 2018.
- PALMA, Juliana Bonacorsi de. Direito administrativo e políticas públicas – o debate atual in ALMEIDA, Fernando Dias M. de (et al)(coord.). *Direito público em evolução – estudos em homenagem à professora Odete Medauar*, p. 177-201, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2013.
- PICCELLI, Roberto Ricomini. *A dimensão política da privacidade no direito brasileiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- POLLACHI, Amauri; ZIONI, Silvana M. Perspectivas para o planejamento regional dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo in *Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura*, ano 20, n. 51, p. 93-108, set.-out. de 2019.
- REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*, 5. ed., São Paulo: Saraiva, 2017 (1ª edição de 1967).
- SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direito e políticas públicas: dois mundos? In SUNDFELD; Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*, p. 45-79, São Paulo: Malheiros, 2014.
- SUNSTEIN, Cass R. *#Republic*, New Jersey: Princeton University Press, 2017.
- TASSO, Fernando Antonio. Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público in MALDONADO, Viviane N.; BLUM, Renato O. (coord.). *LGPD-Lei Geral de Proteção de Dados – comentada*, p. 245-285, São Paulo: RT, 2019.
- TOWNSEND, Anthony M. *Smart Cities*, New York: W. W. Norton & Compay, 2014.



*Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.*

*Art. 18. Constituem recursos do FNDUI:*

*I – recursos orçamentários da União a ele destinados;*

*II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;*

*III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;*

*IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;*

*V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e*

*VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.*

*§ 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil.*

*§ 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo.*

*§ 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo.*

*§ 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer.”*

#### **Razões do veto**

“A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

---

# Artigos 17 e 18

GABRIEL LOCHAGIN<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

Os artigos 17 e 18 do Estatuto da Metrópole, ambos vetados, tinham por objetivo instituir e disciplinar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI. Em geral, diversos fenômenos financeiros recebem a denominação de fundo, apesar de guardarem pouca identidade entre si. A expressão faz referência, muitas vezes, a qualquer grupo de recursos ou fonte de financiamento afetado a uma finalidade, sem que guardem unidade conceitual. O FNDUI, no entanto, pela forma como havia sido previsto, consistiria em um tipo técnico denominado “fundo especial”, terminologia que será adiante explicada.

Para compreender tanto o fundo quanto o proposto como as razões do veto, é necessário esclarecer o que são os fundos públicos, quais são suas modalidades, por que a opção por esta forma de financiamento do apoio a ações de governança interfederativa, qual era a configuração do fundo proposta no Estatuto (suas finalidades e fontes de recursos) e, por fim, o sentido do veto presidencial.

## 2. OS FUNDOS PÚBLICOS NO DIREITO FINANCEIRO BRASILEIRO

O primeiro fundo criado no Brasil destinava-se a arrecadar recursos públicos para a construção do Aqueduto da Carioca, no Rio de Janeiro, e todo o dinheiro a ele destinado, proveniente de um imposto sobre as canecas de vinho importado consumidas, deveria ser depositado em uma arca de três fechaduras, cujas chaves seriam guardadas por um conselho indicado pela Câmara Legislativa, o governador da província e o reitor dos jesuítas.<sup>2</sup> O ano era 1624 e o Brasil ainda era uma colônia, mas o exemplo ajuda a entender algumas das características dos fundos públicos.

Os fundos públicos são destinações de recursos definidos para finalidades especificadas, podendo ou não conter normas peculiares de aplicação. Estes são os também chamados fundos especiais, administrados em conta própria, e regidos tanto pela Constituição quanto pelas normas gerais de direito financeiro.<sup>3</sup>

Em sentido amplo, é possível definir fundo como a reserva de recursos do orçamento para aplicação conforme a lei.<sup>4</sup> Esta reserva pode consistir tanto em vinculações de receitas como em destinações voluntárias e anuais estabelecidas pelo orçamento válido para o exercício. Os recursos

---

1 Professor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Mestre e Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP).

2 O relato é feito por BASSI, Camillo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Texto para Discussão n. 2458*, Rio de Janeiro, IPEA, março de 2019, p. 9.

3 NUNES, Clécio Santos. Os Fundos Especiais. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Orçamentos públicos: A lei no 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 214.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Finanças Municipais*. Editora Revista dos Tribunais, 1979, p. 13.

incorporados ao fundo devem ser empregados nos programas instituídos pela lei de criação, pois esta é a própria finalidade da criação de uma unidade orçamentária específica.

O conceito contém um elemento formal e outro finalístico. De um lado, o fundo deve ser instituído em lei. De outro, deve atender a necessidades específicas, criando condições de autonomia de gestão dos recursos a ele reservados, afetando-os a objetivo específico.

A tipologia dos fundos públicos é complexa, notadamente em razão da imprecisão com que os termos são empregados na legislação pátria. Sem exageros, pode-se dizer que a matéria é confusa: a mesma denominação designa fundos que obedecem a regimes jurídicos distintos, e que muitas vezes sequer são propriamente fundos especiais. Não é possível se deixar levar a conclusões apenas pelo nome dado ao instrumento de financiamento. Por outro lado, o regime jurídico apresenta regras que devem ser compreendidas substancialmente, o que exige a revisão da tipologia dos fundos públicos.

Os termos mais comumente empregados para referir-se às espécies de fundos especiais são os fundos contábeis, fundos financeiros, fundos de financiamento, fundo garantidor, fundo orçamentário, fundo rotativo, fundo fiscal, entre tantos outros, como se cada termo designasse uma única realidade jurídico-contábil específica. Não é o que ocorre.

Aliás, a multiplicidade de tipos deve-se ao elevado número de fundos públicos criados no Brasil, sobretudo com o pretexto de garantir autonomia financeira para determinados programas. Conforme a autorização concedida pelo Decreto-lei 200/67,

Art.172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, em grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino, ou de caráter industrial, comercial ou agrícola, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de órgãos autônomos.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra-orçamentários, inclusive a receita própria.

Não se definiu, no decreto-lei, o que é a natureza contábil do fundo, tal como prevista no §2º. Por esta razão surgiram diversas possibilidades interpretativas, sem que se fixasse, com mais aprofundamento da análise, em que consistiriam. Proliferaram definições, formas e possibilidades interpretativas. Contudo, pode-se, ao menos, deduzir a existência de um gênero de reservas de recursos em contas orçamentárias especiais.

Por este motivo estas contas receberam a denominação de “fundos especiais”: os recursos deixam de pertencer à conta única e transferem-se para conta especial que apresenta critérios próprios de composição de suas reservas, gestão e destinação dos montantes nela previstos.

O artigo 71 da Lei 4.320/64, que estabelece normas gerais de finanças públicas e orçamento, dispõe que “constitui fundo especial o produto das receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Ainda, os artigos 72 a 74 trazem o seguinte:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Ainda, o Decreto n. 93.872/86 trouxe classificação dos fundos especiais que serviria de inspiração para os tipos de fundos em toda a federação brasileira, ainda que seja válida, tecnicamente, apenas para o plano federal. Seu artigo 71 traz o seguinte conteúdo: “constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.”

A diferença entre o fundo contábil e o fundo financeiro seria dada pelos parágrafos seguintes:

§1º. São Fundos Especiais de natureza contábil os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§2º. São Fundos Especiais de natureza financeira os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

Há, a partir desta diferenciação, duas espécies de fundos. Os fundos financeiros atendem a necessidades de financiamento ou de concessão de garantias, conforme a dotação existente, com a intermediação de instituições financeiras, ainda que seja possível que assumam diversas tarefas simultâneas. A sua vez, os fundos especiais contábeis (também chamados de “meramente contábeis”) se destinam a atividades previstas em programação específica - de onde se pode entender que atendem a despesas previstas na lei orçamentária, podendo ser por elas substituídos sem prejuízo de seu modo de funcionamento.

Nota-se aqui, desde já, a dubiedade das classificações, reconhecida até mesmo pela literatura especializada, que a classificou como nada menos do que inóspita, pois adota termos desconhecidos até para os gestores orçamentários do setor público.<sup>5</sup>

De todo modo, apesar da ausência de definição dos fundos contábeis e financeiros no Decreto-lei 200/67 e demais normas, estes são os fundos especiais típicos. Há, ainda, fundos mistos, que acumulam características contábeis e financeiras e, como tais, apresentam-se com previsões repartidas no orçamento, conforme a função que desempenhem. É o caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Ao lado deles, parece-nos importante destacar a existência também de fundos atípicos, conforme terminologia adotada por Sanches<sup>6</sup> que os divide em cinco categorias: a) fundos de repartição de receitas; b) fundos de redefinição de fontes; c) fundos de instrumentalização de transferências; d) fundos de incentivos fiscais; e) fundos por designação. Nestes casos, os fundos não se enquadram nas categorias de fundos especiais acima especificadas, tais como os fundos constitucionais de participação e os fundos de incentivos fiscais, que operam com recursos provenientes de renúncias de receitas, e não de dotações orçamentárias.

Em qualquer hipótese, independentemente de sua natureza, o fundo deve ser autorizado por lei, como diz, expressamente, o artigo 167, IX, da Constituição.

5 SANCHES, Osvaldo. Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Pública Federal. Revista de Informação Legislativa, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002.

6 SANCHES, Osvaldo. Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Pública Federal. Revista de Informação Legislativa, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002, p. 275.



*Art. 167 – São vedados: (...)  
IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização.*

Sendo mera reserva de recursos, ou simples unidade orçamentária, o fundo não possui personalidade jurídica própria. Não é uma entidade da Administração Indireta. Não obstante, verdadeiras autarquias são equivocadamente denominadas de “fundos”, o que contribui para acrescentar dificuldades a um cenário jurídico que já é disperso e de pouca sistematização. É o caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por vezes referido como “fundo com personalidade jurídica”, mas que, a rigor, é uma autarquia criada pela Lei 5.537/68. Não se trata, portanto, de fundo contábil ou financeiro.

### **3. CARACTERÍSTICAS DO FNDUI: OBJETIVOS E FONTE DOS RECURSOS**

Nos termos do disposto no artigo 17 do Estatuto da Metrópole, o FNDUI é um fundo de natureza contábil e financeira, cujo objetivo é “apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.”

Nota-se o FNDUI teria natureza dúplice, tanto contábil quanto financeira. Seria caracterizado tanto como um fundo que permitiria saques contra a caixa do Tesouro Nacional ou que permitiria a movimentação de recursos depositados em estabelecimentos oficiais de crédito. A rigor, a confirmação deste fundo exigiria a segregação das funções para que pudessem funcionar adequadamente.

Em obediência ao princípio da legalidade, o FNDUI ficaria adstrito à aplicação em ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em cidades pertencentes às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas, e em consórcios públicos cujo escopo seja a promoção do desenvolvimento urbano. Estas funções confirmariam o FNDUI como instrumento de promoção de cooperação e coordenação federativa.

Ressalte-se que o FNDUI seria um fundo especial federal, isto é, instituído e mantido pela União, a quem caberia definir os critérios de aplicação dos recursos. Apesar de se destinar ao desenvolvimento urbano, não se deve imaginar que se trate de um fundo municipal ou estadual. Desta forma, seria suficiente o ato de criação federal para que estivesse autorizado.

As fontes de recursos, especificadas no artigo 18 do Estatuto, seriam provenientes de receitas da União. Assim, constituiriam o FNDUI:

- I – recursos orçamentários da União a ele destinados;
- II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;
- III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;
- IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;
- V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e
- VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

Desta forma, receitas provenientes do orçamento federal seriam destinadas ao fundo em comento, assim como aquelas rateadas em comum acordo com os Estados e Municípios, doações

de particulares, recursos transferidos por organismos de cooperação internos e externos, receitas originadas das aplicações do próprio fundo e ainda outras receitas que viessem a ser previstas em lei.

Além disso, estavam previstas no Estatuto regras de supervisão do fundo por um conselho técnico participativo (União, Estados, Municípios e sociedade civil) e algumas restrições à aplicação dos recursos exclusivamente no ente beneficiário, de forma a evitar sua tredestinação.

#### 4. RAZÕES DO VETO

As razões expostas para a aposição do veto aos artigos 17 e 18 dizem respeito a três tipos de inadequação do fundo proposto: a “cristalização” da destinação de recursos, a ausência de fatores que levem a crer que haverá eficiência nesta forma de financiamento e a possibilidade de sua substituição pelo financiamento orçamentário ordinário, sem a criação de unidade orçamentária própria.

O primeiro ponto a ser destacado é que, em razão da descentralização administrativa iniciada a partir dos anos 60 no Brasil, criaram-se inúmeros fundos especiais e outras formas de afetação de recursos que acabaram por enrijecer a gestão do orçamento público. A lassidão com que o termo “fundo” é empregado no país decorre desta tendência expansiva: foram muitos os tipos de fundos criados, por meio dos quais as prioridades são previamente estabelecidas e lei e têm um fluxo contínuo de recursos a elas assegurado.

Ocorre que as vinculações de receitas tornaram-se um problema para a gestão pública. A rigidez orçamentária, ou a cristalização das despesas, tal como referida no veto, é provocada pelo excesso de vinculações e despesas obrigatórias que reduzem significativamente o espaço de definição das prioridades no processo orçamentário.

Eventuais ajustes na alocação de recursos ao longo do tempo são interditados por esta razão. O processo orçamentário é responsável pela decisão a respeito de uma pequena parte do orçamento federal. A criação de mais um fundo agravaria este problema.

De outra parte, vincular receita a despesa por intermédio de um fundo especial não significa, em momento algum, eficiência na gestão dos recursos. Como instrumento de financiamento, o fundo é capaz de assegurar regularidade e constância, mas não que os resultados desejados serão alcançados. Para isto, é necessário ir além da afetação de dinheiro público: o planejamento das políticas públicas, a gestão responsável de seu financiamento e o controle de resultados são as ferramentas mais indicadas.

#### REFERÊNCIAS

BASSI, Camillo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Texto para Discussão n. 2458*, Rio de Janeiro, IPEA, março de 2019.

CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

NUNES, Clécio Santos. Os Fundos Especiais. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: A lei no 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SANCHES, Osvaldo. Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Pública Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002.

#### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 19. (VETADO).

*“Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no **caput** do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei”.*

---

# Artigo 19

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>; DANIELLE ZOECA ROSIM<sup>2</sup>

---

## 1. O DISTRITO FEDERAL E A RIDE

Integrante da República Federativa brasileira ao lado da União, dos Estados e dos Municípios nos termos do art. 1º e do art. 18 da Constituição da República, o Distrito Federal abriga Brasília, a capital do país, e ganhou não apenas um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988, como também certa autonomia e um grande número de competências. Suas atribuições lhe conferem um status de entidade *sui generis*<sup>3</sup> que às vezes se aproxima da figura dos Municípios, mas encontra maior familiaridade com a estrutura dos Estados, ainda que não seja um símile da figura estatal.

Dentre as convergências, a leitura do art. 32 da Constituição Federal prevê que o Distrito Federal terá o seu próprio Poder Legislativo (a Câmara Legislativa), que detém a competência legislativa dos Estados e dos Municípios (§1º). Assim, este ente federativo divide com a União e os Estados as competências legislativas concorrentes do art. 24, além de possuir as competências previstas para os Municípios no art. 30, ambos da Constituição. Já a competência administrativa comum é dividida pelo Distrito Federal com a União, os Estados e os Municípios, conforme previsão do art. 23 da Carta Magna.

A equiparação com os Estados federados também ocorre: (i) na eleição de seu governador e vice-governador, bem como dos deputados distritais, que se dará nos mesmos moldes estaduais, para mandatos de mesma duração (art. 32, §2º); (ii) na representação no Senado Federal (art. 46, § 1º, CF) e na Câmara dos Deputados (art. 45, CF); (iii) na legitimidade, atribuída ao seu governador e à mesa diretora de sua Câmara Legislativa, para o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade no STF (art. 103, IV, CF)<sup>4</sup>; e, por fim, (iv) na sujeição à intervenção federal (art. 34, CF).

De outra via, aproximando-se da figura dos Municípios, o Distrito Federal não tem o poder de organizar e manter Ministério Público, nem Poder Judiciário. Além disso, não dispõe de polícias civil, militar, penal (incluída pela EC 104/2019) nem de corpo de bombeiros militar (art. 32, § 4º, CF). No âmbito do DF, todos esses órgãos são organizados e mantidos pela União, a quem cabe a competência para legislar sobre essa matéria (art. 21, XIII e XIV)<sup>5</sup>. Por sua vez, segundo disposto no art. 144, § 6º da Constituição Federal, ao Governador cabe o comando da polícia do Distrito Federal. Já em relação à Defensoria Pública, a Emenda Constitucional n. 69, de 2012, deslocou da União para o Distrito Federal a competência para organizá-la e mantê-la.

---

1 Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

2 Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Professora do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Leme. Advogada.

3 Como reconhecido pelo STF na ADI 3.756, de relatoria do Min. Ayres Britto, DJ de 19.10.2007.

4 Ressalva-se que a súmula 642 do STF fixou o entendimento de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade de lei emitida pelo Distrito Federal no exercício de sua competência legislativa municipal.

5 Como exemplo dessa limitação, a súmula vinculante n. 39 aduz que "Compete privativamente à União legislar sobre vencimentos dos membros das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal".

Observando-se os contornos apresentados já é possível notar que há uma grande dependência do Distrito Federal em relação à União, o que se acentua pela previsão de financiamento federal de parte dos serviços públicos prestados no âmbito distrital (art. 21, XIV, CF). Desenha-se, assim, uma arquitetura peculiar, que é completada em outras passagens do texto constitucional.

Dentre as singularidades do Distrito Federal em relação aos Estados está também a limitação prevista logo no início do art. 32 da Constituição Federal, que fixa a proibição do Distrito Federal dividir-se em Municípios<sup>6</sup>, afora algumas competências conferidas aos Estados que o legislador originário não estendeu ao Distrito Federal. No contexto dessas linhas, destaca-se a não inserção do Distrito Federal no art. 25, §3º da Constituição, dispositivo que atribui aos Estados o poder de criar regiões metropolitanas (RMs), aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões (MRs).

Brasília, portanto, não é dotada de RM, AU ou MR institucionalizadas. Nada obstante, é necessário considerar que há outra espécie de unidade regional prevista no texto constitucional: as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), com fundamento constitucional nos arts. 21, IX e 48, IV – que estabelecem a competência da União, por meio do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, para elaborar e executar planos e programas regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social – e, especialmente, no art. 43. Preocupada com os problemas das disparidades regionais existentes no território brasileiro, a Constituição previu no referido artigo a possibilidade de a União criar Regiões que abranjam um mesmo complexo geoeconômico e social (leia-se: unidades territoriais com similaridades que permitam uma visão de conjunto), objetivando promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.

Como ponto de partida da análise desse dispositivo, cumpre notar que a noção de desenvolvimento empregado neste e noutros trechos do texto constitucional não se confunde com a ideia de crescimento econômico, nem a ela se limita. Tanto é assim, que o constituinte tomou o cuidado de sempre alinhar o termo “desenvolvimento” às outras dimensões presentes nesse conceito.<sup>7</sup> Isso se nota desde o preâmbulo do texto constitucional, no qual o desenvolvimento aparece dentre os fins do Estado Democrático brasileiro ao lado do exercício dos direitos sociais e individuais, da liberdade, da segurança, do bem-estar, da igualdade e da justiça. E repete-se em comando normativo no art. 3º, incisos II da CF, dispositivo a ser lido juntamente com o inciso III, como fontes dos objetivos maiores da República Federativa do Brasil, dentre os quais a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

À luz do art. 3º da Constituição, o art. 43 pode ser compreendido como um instrumento para a realização do programa constitucional de desenvolvimento e redução de desigualdades. Nesse sentido, Maria Antonieta Lynch de Moraes ressalta que “[...] a ideia do dispositivo é a regionalização do desenvolvimento, ou seja, é direcionado a determinadas áreas”.<sup>8</sup> Essa opção ganha sentido quando se considera o modelo de desenvolvimento socioeconômico do Brasil e as suas distorções, que historicamente resultaram no favorecimento de algumas regiões, principalmente do sul e sudeste do país, e em certo abandono de outras.

Atentando-se a isso, o art. 43 da Constituição faculta à União, por meio de lei complementar, criar Regiões Administrativas Integradas de Desenvolvimento para a articulação de ações e promoção do desenvolvimento das regiões menos favorecidas. Isso implica arranjos federativos complexos

6 Nesse sentido, o STF, na ADI-MC no 1.706/DF, de relatoria do Min. Nelson Jobim, DJ de 01.08.2003, julgou inconstitucional a lei distrital nº 1.713/97, que representava uma tentativa de dividir o Plano Piloto em prefeituras com características de Municípios.

7 O desenvolvimento, especialmente quando seguido do adjetivo sustentável, é correntemente relacionado a dimensões sociais, econômicas e ambientais, havendo quem fale também em outras dimensões. Para ficar apenas em um exemplo, ao tratar do ecodesenvolvimento, Ignacy Sachs fala em cinco dimensões de sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial e cultural. Cf. SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI*. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 37-38.

8 MORAES, Maria Antonieta Lynch de. Art. 43: das regiões. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 857.

que, além da gerência da União, podem abranger municípios de mais de um Estado da federação, bem como o Distrito Federal.

Para tanto, a lei complementar mencionada no art. 43 determinará as condições de integração das regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais responsáveis pela execução dos planos de desenvolvimento econômico e social. E mais, com vistas a promover o desenvolvimento regional, franqueia-se o uso de incentivos regionais enumerados exemplificativamente no § 2º do referido dispositivo constitucional, como deixa claro o uso da expressão “entre outros”. Muitos desses instrumentos representam expressões de intervenção indireta do Estado na economia, principalmente por técnicas de indução ou fomento.

A primeira possibilidade mencionada no § 2º do art. 43 é o estabelecimento de igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens com custos e preços sob a responsabilidade do Poder Público (inciso I). Um incentivo regional também previsto consiste no financiamento de atividades prioritárias por meio da prática de juros favorecidos (inciso II).<sup>9</sup> Há também a alternativa do estabelecimento de isenções, reduções ou mesmo diferimentos temporários de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas (inciso III). Fora isso, o constituinte expressa a possibilidade de priorização do aproveitamento econômico e social dos rios e das massas d’água represadas ou represáveis que se localizem em regiões de baixa renda e estejam sujeitos a secas periódicas (inciso IV). Em adição a essa última preocupação, o §3º do mesmo artigo complementa que “a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação”.

Essas previsões integrantes do art. 43, especialmente as últimas, conduzem à percepção de que as RIDES têm fundamento e finalidade diversos das RMs e AUs. Seu fundamento reside na existência de desigualdades regionais no país e sua finalidade – como visto – é o desenvolvimento dessas regiões e a redução das desigualdades. Isso mostra que a RIDE nem sempre envolve cenários majoritariamente urbanos. Talvez por isso, mas ainda assim de forma questionável, o Estatuto da Metrópole não tenha dado tratamento detalhado a essa unidade territorial regional em seu texto<sup>10</sup>.

Vale dizer que atualmente existem 3 RIDES no país, sendo elas: a Região Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro; a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Esta última RIDE teve sua autorização de criação dada pela Lei Complementar n. 94, de 19 de fevereiro de 1998, com o intuito de viabilizar a articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e Minas Gerais, e do Distrito Federal (art. 1º). Em 2018, com a entrada de novos integrantes, essa unidade territorial passou a ser formada por 29 Municípios do Estado de Goiás<sup>11</sup>, 4 Municípios do Estado de Minas Gerais<sup>12</sup> e o Distrito Federal (art. 1º, §1º).

A mencionada Lei Complementar n. 94/1998 (i) autoriza a criação de um Conselho Administrativo para a coordenação das atividades (art. 2º); (ii) estabelece como interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios dela integrantes, especialmente aqueles relacionados às áreas de infraestrutura e geração de empregos; e (iii) autoriza a instituição do Programa

9 Dispositivo que ensejou a criação de Fundos Constitucionais de Financiamento da Região Norte, da Região Nordeste (que abrange o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo) e da Região Centro-Oeste.

10 Como visto nos comentários ao art. 2º, o Estatuto da Metrópole apenas se refere às RIDES no art. 22, para estender a sua aplicação aos casos das RIDES que tenham características urbanas criadas até a entrada em vigor do Estatuto. Nesses termos, a aplicação subsidiária (“no que couber”) do Estatuto está restrita às RIDES preexistentes à sua publicação.

11 São eles: Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d’Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício.

12 São eles: Arinos, Buritis, Cabeceira Grande e Unaí.

Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, com vistas a estabelecer, mediante convênio, normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos dos entes federativos envolvidos, especialmente quanto a: tarifas, fretes e seguros, ouvido o Ministério da Fazenda; linhas de crédito especiais para atividades prioritárias; além de isenções e incentivos fiscais, em caráter temporário, para fomentar atividades produtivas em programas de geração de empregos e fixação de mão-de-obra (art. 4º). Prevê, ainda, como fonte de financiamento dos programas e projetos prioritários para a região, os recursos de natureza orçamentária destinados pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados de Goiás e Minas Gerais e pelos Municípios integrantes da RIDE, além de operações de crédito externas e internas.

Cabe registrar que não só foi autorizada a criação da RIDE do Distrito Federal e Entorno. Posteriormente, a figura foi objeto de regulamentação pelo Decreto n. 2.710, de 4 de agosto de 1998, depois substituído pelo Decreto n. 7.469, de 4 de maio de 2011 (recentemente alterado pelo Decreto n. 9.913, de 11 de julho de 2019). O Decreto n. 7.469 fixa a composição (com predomínio de órgãos e agentes federais), forma de funcionamento e as competências do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (COARIDE), vinculado à Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), cuja finalidade é a coordenação das atividades a serem desenvolvidas na RIDE, fixando as suas competências (arts. 2º, 3º e 4º).

O referido Decreto n. 7.469 especifica como de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos Municípios integrantes da RIDE que se relacionam com as áreas de infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, especialmente o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; serviços de telecomunicação; turismo; e segurança pública.

## 2. IMPLICAÇÕES DO VETO DO ART. 19 PARA O DF E AS UNIDADES REGIONAIS

A redação originária do art. 19 do Estatuto da Metrópole previa a possibilidade de o Distrito Federal integrar RM ou AU, respeitada a vedação constitucional de sua divisão em Municípios (art. 32, *caput*, CF). Ao integrar referidas unidades, o DF se sujeitaria às disposições do Estatuto da Metrópole.

Entretanto, ainda que aprovado pelo Legislativo, o Estatuto da Metrópole foi objeto de veto presidencial em alguns de seus dispositivos, dentre eles o art. 19, ora em comento. As razões para tanto perpassam justamente a mencionada vedação constitucional de subdivisão do Distrito Federal em Municípios. Na mensagem de veto n. 13, de 12 de janeiro de 2015, a Presidência da República, após a oitiva da sua Secretaria de Relações Institucionais, entendeu que o art. 25, § 3º da Constituição Federal considera as RMs, AUs e MRs como agrupamentos de Municípios limítrofes, por isso, “[...] as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional”.<sup>13</sup>

Ainda como fundamento do veto restou consignado que o instrumento de cooperação federativa adequado ao Distrito Federal seria a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (RIDE) que, como se demonstrou anteriormente, encontra fundamento no art. 43 da Constituição Federal. Não por acaso, pesou na argumentação o fato de a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno já ter sido autorizada e criada, respectivamente, pela Lei Complementar n. 94/1998 e pelo Decreto n. 2.710/1998, este último substituído pelo Decreto n. 7.469/2011.

13 BRASIL. Mensagem de veto nº 13, de 12 de janeiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015.



O veto, tal como justificado, não resta imune a críticas. Questiona-se a afirmação de inconstitucionalidade com base tão só na impossibilidade de o Distrito Federal se subdividir em Municípios, o que era, aliás, considerado pelo próprio texto do artigo vetado. Interessante perspectiva é encontrada, por exemplo, em Antônio Sérgio Araújo Fernandes e Suely Vaz Guimarães de Araújo, que apresentam duas ordens de argumentos contrários ao veto: o primeiro está ligado à atribuição, ao Distrito Federal, das competências legislativas dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º, CF), o que se somaria à possibilidade de criação de RMs interestaduais (art. 4º da Lei n. 13.089/2015). E complementam esse argumento com a ideia de que a RIDE do Distrito Federal e Entorno já seria, em sua essência, uma RM interestadual, eis porque concluem que “[...] manter a sua institucionalidade implica uma concentração de poder no governo federal incompatível com a natureza da gestão urbana”<sup>14</sup>.

Observa-se que um dos pontos sustentados pela crítica retoma o quanto dito sobre a figura da RIDE, a qual – diferentemente do que possa dar a entender a segunda parte do veto presidencial – não equivale à figura das RMs e AUs. Primeiro, porque essas unidades são caracterizadas por maior descentralização do poder decisório para os Estados, isto é, a gestão não se dá de cima para baixo, o que tende a promover maior mobilização dos envolvidos. E, além disso, porque o texto constitucional conferiu às RIDEs um perfil predominantemente direcionado à redução de desigualdades econômico-sociais de determinadas regiões, não buscando particularmente a promoção de desenvolvimento urbano. Rosa Moura e Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino<sup>15</sup> aduzem que o art. 22 do Estatuto da Metrôpole reconhece essa diferença ao restringir a sua aplicação subsidiária às RIDEs com características de RM ou de AU. Já para Marcela de Oliveira Santos,<sup>16</sup> esse art. 22 parece almejar a substituição das RIDEs pelas RMs e AUs interestaduais, vedando, em seu parágrafo único, a criação de novas RIDEs com características urbanas.

Ainda segundo Marcela Santos, pelo fato de o Distrito Federal integrar uma RIDE de feições urbanas, o art. 22 determina a aplicação, no que couber, das normas do Estatuto da Metrôpole. Isso levanta o questionamento sobre se a solução mais razoável não seria permitir ao Distrito Federal fazer parte das RMs e AUs, de forma a uniformizar o regime jurídico das unidades territoriais regionais com características metropolitanas. A seu ver, da forma como está, ao Distrito Federal faltaria uma solução institucional.<sup>17</sup>

Reforçando esses aspectos, Sergio Magno Carvalho de Souza expõe a dificuldade de implantar ações concretas para o desenvolvimento da RIDE do Distrito Federal e Entorno, especialmente diante da heterogeneidade dos entes federados componentes, todos muito diversos tanto do ponto de vista histórico, paisagístico, como também em relação às funções por eles desempenhadas. Souza realça, ainda, a baixa articulação e coordenação da União. O principal arranjo de gestão regional – o COARIDE – é composto predominantemente por órgãos e agentes federais (art. 4º do Decreto n. 7.469/2011). Isso contribuiria para desmobilizar os Municípios do entorno, estimulando ações pontuais e bilaterais entre os integrantes.<sup>18</sup>

14 FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 3, dez. 2015. p. 306.

15 MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrôpole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 12.

16 SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrôpole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 468.

17 SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrôpole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 507.

18 SOUZA, Sergio Magno Carvalho de. Reestruturação produtiva e metropolização na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF). Relativizando a perspectiva da região deprimida e dependente. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, jul./dez. 2016. p. 274.

Soluções para esses problemas foram aventadas inúmeras vezes não só pela tentativa de modificação do Estatuto da MetrÓpole, como também por tentativas de modificação constitucional. Nesse sentido, merece destaque a Proposta de Emenda Constitucional n. 13, de 2014, que, embora definitivamente arquivada, buscava conferir à União e ao Distrito Federal o poder de instituir RMs, AUs e MRs. Ainda que o texto tenha sofrido alteração por parte do relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a PEC mantinha a possibilidade de o Distrito Federal integrar as três formas de unidades regionais, desde que criadas pela União.

Ainda que essa PEC não tenha sido levada a efeito, é interessante considerar que esta previsão também retirava do Distrito Federal a autonomia para instituir a RM que eventualmente integraria. Segundo Marco Aurélio Costa, Cesar B. Favarão, Sara Tavares e Cid Blanco Jr., isso poderia prejudicar a efetiva reestruturação da região. Por outro lado, ponderam e se questionam, diante das peculiaridades do Distrito Federal, se seria mesmo o caso de conferir ao DF o mesmo tratamento conferido aos demais Estados, “[...] criando-se uma isonomia que, na prática, não existe”.<sup>19</sup>

Destaque-se, além disso, que a Medida Provisória n. 862, de 4 de dezembro de 2018, que alterava os arts. 2º, 3º e 4º da Lei n. 13.089/2015 (Estatuto da MetrÓpole) também inseria a possibilidade de instituição, pelos Estados, de RM integrada pelo Distrito Federal e seus Municípios Limítrofes. Na exposição de motivos n. 15/2018, que acompanhava a MP, o Ministério das Cidades consignou que a RIDE não produzia os resultados esperados, sendo raras e ineficazes as ações em conjunto entre Distrito Federal e Entorno para a solução de problemas urbanos, sociais e econômicos. Para contornar essa deficiência, defendeu-se a criação de uma RM que envolvesse os Municípios dos Estados de Goiás ou Minas Gerais limítrofes ao Distrito Federal, o que “[...] permitiria maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos desses Estados e Municípios, propiciando o efetivo atendimento das necessidades dessa população”.<sup>20</sup> Nessa linha, o Ministério das Cidades sustentou que, apesar de o art. 25, § 3º da Constituição Federal atribuir apenas aos Estados a faculdade de instituição de RMs, nada impediria que, uma vez criada a RM nos Municípios dos Estados de Goiás ou Minas Gerais, o Distrito Federal participasse da estrutura de governança interfederativa resultante para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum desses entes federados, por exemplo, no âmbito de serviços públicos de saúde, educação e transporte.<sup>21</sup>

De todo modo, o texto da medida provisória – por falta de consenso sobre uma emenda proposta pelo relator, que previa a transferência de recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal para a implementação e manutenção da RM – perdeu a sua vigência sem ser votado pelo Congresso Nacional.<sup>22</sup> A medida provisória não foi convertida em lei, ripristinando a redação anterior.

Em síntese, depois de tantas idas e vindas, PECs e MPs, não há outra conclusão senão a de que, a partir do veto presidencial ao art. 19 do Estatuto da MetrÓpole, o Distrito Federal não está juridicamente autorizado a criar ou integrar RMs ou AUs. Entretanto, isso não impede que venha a utilizar outros mecanismos de cooperação, como convênios, consórcios, espaços de diálogo e participação intergovernamental em processos decisórios, sempre no intuito de se articular, com menor grau de formalidade, com os Estados e Municípios que o circundam no intuito de conferir maior efetividade a políticas públicas de interesse transfronteiriço.

19 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrÓpole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 87.

20 MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Exposição de motivos nº 00015/2018*. Brasília, 23 nov. 2018.

21 MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Exposição de motivos nº 00015/2018*. Brasília, 23 nov. 2018.

22 SENADO FEDERAL. Perde a validade a MP que criava a região metropolitana em torno do DF. *Senado notícias*. 15 maio 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/15/perde-a-validade-a-mp-que-criava-a-regiao-metropolitana-em-torno-do-df>. Acesso em: 19 abr. 2020.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Mensagem de veto nº 13, de 12 de janeiro de 2015. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jan. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3.756*. Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. impugnação do inciso II do § 3º do art. 1º, bem como dos incisos II e III do art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000[...]. Requerente: Mesa diretora da câmara legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Ayres Britto, 19 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2388039>. Acesso em: 15 abr. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI-MC nº 1.706/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital n. 1.713, de 3 de setembro de 1997. Quadras residenciais do plano piloto da asa norte e da asa sul. administração por prefeituras ou associações de moradores. Taxa de manutenção e conservação. Subdivisão do distrito federal. Requerente: Governador do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Relator: Min. Nelson Jobim, 01 de agosto de 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1689222>. Acesso em: 17 abr. 2020.
- COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 3, dez. 2015.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Exposição de motivos nº 00015/2018*. Brasília, 23 nov. 2018.
- MORAES, Maria Antonieta Lynch de. Art. 43: das regiões. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* Curitiba: Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015.
- SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.
- SENADO FEDERAL. Perde a validade a MP que criava a região metropolitana em torno do DF. *Senado notícias*. 15 maio 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/15/perde-a-validade-a-mp-que-criava-a-regiao-metropolitana-em-torno-do-df>. Acesso em: 19 abr. 2020.
- SOUZA, Sergio Magno Carvalho de. Reestruturação produtiva e metropolização na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF). Relativizando a perspectiva da região deprimida e dependente. *Revista Política e Planejamento Regional*, v. 3, n. 2, jul./dez. 2016. p. 274.

*Art. 20. A aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU, assegurando-se a participação da sociedade civil. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

# Artigo 20

ANDRÉ SIMIONATO CASTRO<sup>1</sup>

---

## 1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole foi promulgado em 2015<sup>2</sup> e estabeleceu um conjunto de diretrizes de organização territorial aos municípios inseridos em aglomerações urbanas (AUs) ou em Regiões Metropolitanas (RMs). Os fundamentos constitucionais desse diploma residem tanto no dever de cooperação<sup>3</sup> entre os entes federativos, como no dever de planejar e racionalizar a ocupação do espaço urbano, expressos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Justamente por isso, um dos intuitos do referido Estatuto é promover o desenvolvimento metropolitano sustentável e viabilizar, por meio de seus instrumentos, ações de integração entre União, Estados e Municípios em matérias pertinentes a esse objetivo. Isso é visível, por exemplo, na exigência que a lei faz de se definirem funções públicas de interesse comum entre os entes abrangidos por uma metrópole; na necessidade de se implantarem um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e de estabelecerem um sistema de governança interfederativa com participação da sociedade civil<sup>4</sup>.

Em relação a esse último tópico, a redação original do artigo 20 é bastante representativa. O legislador contava com a existência do SNDU – Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que nunca foi implementado, e cuja proposta era criar um meio democrático para integrar, consolidar e definir os papéis da sociedade civil e das três esferas de governo em relação às políticas de habitação, mobilidade, saneamento e planejamento urbano.<sup>5</sup> Basicamente o SNDU reuniria órgãos e entidades de diferentes níveis hierárquicos da administração pública, de diferentes entes federativos e com diferentes representantes da sociedade para que, juntos, pudessem gerir problemas urbanos em comum.

Planejamentos de mobilidade urbana, por exemplo, seriam discutidos em uma mesma oportunidade contando com representantes federais, estaduais, distritais, municipais e civis, que pensariam numa solução conjunta, em vez de criarem estratégias independentes que, muitas vezes, não tem força isoladamente. Ou, então, que possuem objetos e motivações muito diferentes, que não facilitam uma eventual execução conjunta.

---

1 Advogado. Mestre pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB 12ª Subseção. Pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/Brasília).

2 BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 2015.

3 Art. 23, parágrafo único.

4 TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; DA SILVA, Marlon Lima. Desafios para o planejamento e a gestão metropolitanos na Amazônia: uma abordagem introdutória. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 9, n. 1, p. 55-75, 2016.

5 Definição proposta pela 5ª Conferência Nacional das Cidades, disponível no portal federativo do Governo Federal em <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/conferencias-municipais-das-cidades-devem-ser-convocadas-ate-30-de-marco>> acesso em 25 de março de 2020.

Além disso, é possível interpretar que o legislador, no art. 20, propunha que as metrópoles se utilizassem do SNDU como uma plataforma de democracia participativa e de controle da administração, vez que o pressupunha como um espaço direto de interação administração-administrado. De acordo com o tópico 6 das resoluções<sup>6</sup> da 2ª Conferência Nacional das Cidades (2005), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, através do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, promoveria a participação da sociedade civil criando espaços de deliberação e consulta permanentes, de maneira descentralizada, com poderes de fiscalização da atuação pública, conforme as atribuições e as articulações das políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Essa estrutura participativa seria organizada pelos seguintes elementos:

- i. Conferência Nacional das Cidades
- ii. Conselho Nacional das Cidades
- iii. Conferência Estadual das Cidades e Distrito Federal
- iv. Conselho Estadual das Cidades e Distrito Federal
- v. Conferência Municipal da Cidade
- vi. Conselho Municipal da Cidade (integrando os Conselhos de Habitação, de Desenvolvimento Urbano e outros);
- vii. Conferência Regional das Cidades (facultativo)
- viii. Conselhos Regionais das Cidades (facultativo)
- xvii. Fórum de Integração Setorial, nos três níveis de governo com foco no desenvolvimento Urbano
- xviii. Fundo de Desenvolvimento Urbano, nos três níveis de governo.
- xix. Fóruns Especiais na esfera Municipal/Regional/Estadual e Distrito Federal para formulação e implantação dos respectivos Conselhos das Cidades.

A Conferência Nacional das Cidades foi uma iniciativa do então Ministério das Cidades para reunir representantes de Estados e Municípios com o objetivo de formatar uma política urbana nacional. O Ministério das Cidades determinava um tema a ser debatido, e estabelecia um prazo para que os Municípios e, posteriormente, os Estados, realizassem suas próprias conferências. As deliberações e propostas seriam, então, trazidas à reunião nacional, criando um processo de participação democrática “de baixo pra cima” em matéria urbanística, dando capilaridade às demandas mais locais. Os produtos das conferências são as resoluções, que norteiam (ou deveriam nortear) a política urbana de maneira uniforme, e com fidelidade à realidade trazida pelos participantes de cada localidade.

Segundo levantamento do IPEA<sup>7</sup>, as Conferências Nacionais realizadas em 2003, 2005 e 2007, contaram respectivamente com 3.457, 3.120 e 3.277 Conferências Municipais e 2.095, 1.820 e 2.040 delegados, dos 26 Estados e Distrito Federal. A 4ª e a 5ª CNC ocorreram em 2010 e 2013 respectivamente e, pelo que os dados indicam, as Conferências Municipais das Cidades vinham aumentando de número a cada ano, produzindo intenso debate, e viabilizando a construção de ações voltadas para uma gestão participativa no âmbito do desenvolvimento urbano. Entretanto, esse avanço sofreu com a instabilidade política do país no período pós-impeachment, em 2016. A 6ª edição estava para acontecer em 2017, entretanto, o evento foi adiado pelo Governo Federal, que alegou falta de recursos. A nova data estava programada para maio de 2019, mas o evento também não aconteceu e, atualmente, nem possui data para acontecer.

Em 2018, o SNDU sofreu novo revés. A Lei Federal nº 13.683/18 revogou os artigos 20 e 21 do Estatuto da Metrópole, retirando o SNDU como componente da política metropolitana. Na verdade,

6 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 2ª Conferência Nacional das Cidades – texto base. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades\\_II/texto\\_base\\_2\\_conferencia\\_cidades.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/texto_base_2_conferencia_cidades.pdf)

7 SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão – IPEA. Brasília, 2012.

o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano sequer havia sido criado ainda, e, sendo assim, a relatoria da MP 888/18, que alterou a Lei Federal 13.089/2015, recomendou que fossem retirados os dispositivos que fizessem menção ao referido Sistema. Ainda que tenha ficado em “stand by” no ordenamento brasileiro, a ideia do SNDU é fruto de muita pesquisa, é uma construção complexa que vale o aprofundamento.

## 2. O SNDU COMO FERRAMENTA DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Conforme se extraiu da redação do art. 20, o legislador se preocupou em assegurar a participação da sociedade civil nas deliberações político-administrativas da metrópole. Mais que isso, determinou que essa participação fosse feita através de um conjunto intrincado de instrumentos que viabilizassem a democracia participativa em matéria urbanística (via SNDU). Essa participação não deve ser confundida com uma mera consulta de problemas urbanos locais, a ideia é criar um canal que possibilite a atuação da população em todas as fases do processo decisório, com poder de influenciar definitivamente no conteúdo das decisões políticas.

Esse conceito já vinha sendo reforçado pelos Conselhos e pelas Conferências da Cidade, desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003. Como mencionado, essas reuniões tinham o objetivo de construir e consolidar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, partindo do pressuposto de que além do conhecimento técnico de especialistas e profissionais, a gestão da cidade deveria considerar as demandas que vinham diretamente da população. Isso fica evidente no o Art. 2º do Regimento Interno do Conselho Das Cidades, homologado pela Resolução Normativa nº 02, de 08 de junho de 2006, onde se estabelece que o ConCidades teria por finalidade:

(...) formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e metropolitano, e no que couber, de forma integrada ao desenvolvimento regional, com participação social e integração das políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano, de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano, em consonância com os artigos nº 182 e 183 da Constituição Federal, com a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (Estatuto da Cidade) e com as deliberações da Conferência Nacional das Cidades.

O paradigma da democracia participativa tem base na Constituição Federal de 1988, que sofreu grande influência da Convenção Americana de Direitos Humanos (pacto de San Jose da Costa Rica) e positivou mecanismos de democracia direta como o plebiscito, o referendo e a lei por iniciativa popular. De acordo com Tarso Genro<sup>8</sup>, uma vez que a estrutura diretiva da democracia participativa foi inserida na lei máxima do país, uma série de desdobramentos normativos infraconstitucionais regulamentaram a aplicação de instrumentos que viabilizassem essa interação mais direta, por exemplo como a Lei de Ação Popular (Lei Federal n. 4.717/65, que regulamenta o art. 5º LXXIII) e a **Lei de Ação Civil Pública** (Lei 7.347/85), que trazem proteção aos direitos coletivos e difusos.

Ainda que esse novo modelo esteja cada vez mais em voga, ainda é predominante<sup>9</sup> a modalidade semi-indireta de participação nas decisões políticas, principalmente através dos conselhos de educação, de saúde, da criança e do adolescente, de urbanismo, de moradia etc. Nesses conselhos não há participação direta do cidadão na gestão pública ou na fiscalização dessa, mas são escolhidos representantes em mandatos fixos que atuam geralmente como órgãos consultivos, ficando à critério da legislação local definir o quão vinculantes são as decisões dos

8 GENRO, Tarso; GENOINO, José. “O controle público do Estado”. Folha de São Paulo. 23/mar/ 1995.

9 LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 35 n. 140 out./dez. 1998. p 13.



conselheiros. Para José Afonso da Silva<sup>10</sup>, “os constituintes optaram por um modelo de democracia representativa, com temperos de princípios e institutos de participação direta do cidadão no processo decisório governamental”.

A Lei Federal 10.257/2001<sup>11</sup> (Estatuto da Cidade) reforçou e regulamentou os preceitos constitucionais nessa matéria. O art. 2º do Estatuto determina a gestão democrática por meio da participação da população como diretriz geral da política urbana, bem como assegura o envolvimento de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. O §4º do art. 40 determina que no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, tanto o Executivo quanto o Legislativo devem garantir “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”. O art. 43, por sua vez, obriga o poder pública a utilizar instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, por meio de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências de política urbana, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Por fim, o art. 45 faz menção específica à participação democrática nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas, determinando que os organismos gestores dessas áreas incluirão “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.”

É importante mencionar que o Estatuto da Cidade não apenas cria diretrizes gerais na matéria como estabelece sanções para administradores que falham em segui-las. Os incisos VI e VII do art. 52 determinam que incorrem em improbidade administrativa os prefeitos e outros agentes públicos que desatenderem o prazo para elaboração e revisão do Plano Diretor ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração do planejamento urbano. Entretanto, apesar da posituação desses deveres, não são raros os inquéritos dos Ministérios Públicos averiguando audiências públicas fraudulentas e planos diretores redigidos a portas fechadas. Além disso, dificilmente os poderes públicos locais tomam alguma iniciativa para conscientizar e instruir a população nesse sentido. As pessoas, no geral, ainda não se apropriaram do dever cívico de cuidar da coisa pública, e ainda não se veem como agentes políticos do cotidiano da cidade.

Ainda que exista certa limitação na aplicação da democracia participativa, há bons exemplos que merecem atenção. Tarso Genro<sup>12</sup>, que coordenou uma das mais relevantes experiências do Brasil nessa matéria – o Orçamento Participativo de Porto Alegre – defende que dar força cogente ao controle público popular (de fora do Estado), pode “aprofundar o regime democrático e dar consequência à combinação da democracia representativa com a democracia direta, prevista no art. 1º, par. único, da própria Constituição”. Segundo o autor, essa combinação ‘civiliza’ o Estado, e cria um controle externo, capaz de limitar o corporativismo e o atrelamento a interesses puramente privados.

Partindo dessa ideia, e sabendo que a política urbana tem o poder de estabelecer zonas de valorização do solo, definir modalidades de serviços públicos e de limitar a densidade das construções, é bastante válido contar com aparatos jurídicos que dificultem a captura econômica das atribuições do Estado. Nesse sentido, a estruturação do Sistema Nacional de Política

10 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 1995. 820 p

11 BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 80 p.

12 GENRO, Tarso; GENOINO, José. “O controle público do Estado”. Folha de São Paulo. 23/mar./ 1995.

Urbana, e todos os seus espaços de deliberação direta, poderiam favorecer o consensualismo entre interesses públicos e privados, ao mesmo tempo que tornariam públicas todas as negociações em pauta, vez que as deliberações são feitas em uma mesma oportunidade com todos os representantes de cada setor. Como apontou Tarso Genro, esses atributos podem, em tese, diminuir a influência de reuniões escusas a portas fechadas, e aumenta o poder de fiscalização da população sobre as negociações de relevância pública.

É óbvio que, para se chegar nesse resultado, é preciso que haja uma regulação dos apartados participativos suficientemente adequada e transparente nesse sentido, além de muita vontade política das partes envolvidas. Os resultados também dependem de ampla adesão e de capacitação da população e dos seus representantes, afinal, a estrutura de um sistema metropolitano de deliberação envolveria infinitos setores de interesses, incontáveis problemas de naturezas diferentes e uma escala populacional bastante difícil de gerir sem conhecimentos técnicos de participação. Seria ingenuidade achar que a simples criação de um canal democrático direto automaticamente resolveria todos os problemas de ordem urbanística.

Justamente por isso, o Conselho das Cidades (ConCidades), elaborou as Resoluções 25/2005, 9/2009 e a Resolução Recomendada 83/2009, que norteiam as determinações do Estatuto da Cidade em termos de democracia participativa, principalmente na elaboração dos planos diretores. O Art. 7º da Resolução nº 25 instruiu que antes de qualquer evento oficial de deliberação, o poder público deve empreender ações de sensibilização, mobilização e capacitação da população. Note que o Ministério das Cidades enxergou além do tecnicismo e propôs uma ação pedagógica em matéria de democracia, para tirar o cidadão da inércia e sensibilizá-lo para o cumprimento de deveres cívicos. O mesmo dispositivo ainda recomenda que essas ações devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, para os movimentos sociais, profissionais especializados na área, entre outros atores sociais, incentivando a inclusão de setores preteridos social e politicamente.

O art. 4º, § 1º, da Resolução 83 recomenda que as audiências públicas, no processo de revisão ou de alteração dos Planos Diretores, devem ser divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas; devem ter o conteúdo a ser debatido explicitado em sua divulgação; e devem ser divulgadas em diversos meios de comunicação de modo a facilitar o acesso à informação pelos diversos segmentos da sociedade. O § 2º, por sua vez, determina que quando não estiver definido em lei municipal, a audiência pública poderá ser convocada quando solicitada por entidades da sociedade civil ou por no mínimo cinquenta eleitores do município. Esses dispositivos dão mais clareza sobre como cumprir com as obrigações democráticas em âmbito urbanístico, que muitas vezes não são respeitadas pela subjetividade do termo na legislação.

Diante do exposto, fica evidente o teor do art. 20 do Estatuto da metrópole se respalda em um amplo arcabouço jurídico no que tange à participação da sociedade civil nas questões urbanas. Entretanto, justamente por ser uma matéria já bastante desenvolvida no ordenamento brasileiro, é estranho pensar que o legislador foi tão econômico na redação do dispositivo, e ainda delegou uma função tão importante ao SNDU, que sequer havia sido criado. Muito embora outras normas e outras leis possam ajudar na formulação de uma política metropolitana de democracia participativa, esperava-se que o Estatuto contasse com dispositivos próprios, levando em consideração as peculiaridades e os contextos específicos da realidade das metrópoles. Ou, então, que o SNDU estivesse finalmente funcionando.

### **3. O SNDU COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Além de viabilizar formas mais diretas de participação popular na administração pública, o SNDU seria, antes de tudo, um mecanismo de planejamento em matéria urbanística. De acordo

com José Afonso da Silva, o planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade através de objetivos previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, pela lógica, também ao planejamento urbanístico. Esse processo de “organizar o futuro” se instrumentaliza mediante a elaboração de planos, isto é, o planejamento é uma atividade constante, enquanto os planos são ferramentas (produtos) utilizados para alcançar os objetivos estabelecidos.

Nesse sentido, as Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades, constituintes do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, seriam espaços de deliberação permanente, produzindo dados e estabelecendo metas para embasar eventuais planos de atuação conjunta em âmbito metropolitano. O autor ainda acrescenta que, a partir da criação de planos, o planejamento pode evoluir de um simples fenômeno técnico para um processo de criação de normas jurídicas. É o que acontece, por exemplo, com planos diretores, que se tornam leis e vinculam a gestão municipal. No presente caso, os planos elaborados pelo SNDU também poderiam ter força normativa caso fosse criada lei comum entre os entes que compõem uma região metropolitana, por exemplo, atribuindo esse poder vinculante ao produto das deliberações.

Ainda que as deliberações do SNDU não se tornem, necessariamente, dispositivos normativos, já é bastante louvável e ideia de se ter um ambiente permanente de planejamento técnico conjunto entre os diferentes entes e órgãos de uma metrópole, para tratar de assuntos específicos. Além disso, o dever de planejar é constantemente reforçado pela legislação nacional, o que mostra a importância de implementar e regulamentar a matéria trazida pelo art. 20 ao Estatuto da Metrópole.

O planejamento administrativo brasileiro foi regulado, pela primeira vez<sup>13</sup>, pelo Decreto-Lei n. 200 de 1967, que tratou da matéria em suas inúmeras formas. No art. 6º, inciso I, definiu o planejamento como princípio regente das atividades da Administração Federal; o art. 7º, definiu as finalidades do planejamento e seus instrumentos; o art. 10, parágrafo 2º, determinou que o planejamento é atividade-dever dos órgãos de direção das entidades federais, e os arts. 22 e 23 desenharam a estrutura do planejamento nos Ministérios Civis, centralizando a atividade em um órgão específico para essa atividade em cada um deles.

Esses órgãos teriam a incumbência de assessorar diretamente o Ministro de Estado e, por força de suas atribuições, realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro. Entretanto, essa modalidade centralizadora e autoritária já não comporta mais o Estado moderno, erguido sobre as diretrizes democráticas da Constituição Federal de 1988.

De acordo com André Ramos Tavares<sup>14</sup>, o planejamento é elemento inerente à atuação pública em sua totalidade. No Estado Democrático de Direito, o planejamento não é uma sugestão, trata-se de comando impositivo<sup>15</sup> e atrelado aos princípios democráticos constitucionais.

O autor ainda cita que são inúmeras as menções ao planejamento no texto da Carta, por exemplo nos arts. 25 §3º e 29, XII, em que o constituinte endereçou expressamente a obrigação de planejar aos três níveis da federação. Em matéria de organização territorial, o art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais, regionais de ordenação

13 MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 9, n. 34, p. 9-45, 2011.

14 TAVARES, André Ramos. Planos urbanísticos na Constituição de 1988. in NASCIMENTO et. al. (coord.). *Tratado de direito municipal*. Fórum, 2018, p. 491-505.

15 Nesse assunto, José Afonso da Silva faz a ressalva de que, na doutrina, existem os planos imperativos e planos indicativos. O primeiro caracteriza-se no fato de que suas diretrizes são impositivas para a coletividade, como um conjunto de normas obrigatórias de conduta; ao passo que no segundo esta é meramente sugerida pelo Poder Público, sem ensejar imposição aos ditames. Ao primeiro, deu o nome de Planejamento Socialista, e a segundo, Planejamento Intervencionista. A Constituição define o planejamento (plano) como obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. Malheiros, 2008, p. 87-109).

do território e do desenvolvimento econômico e social”. O art. 30, XVIII, por sua vez, obriga os Municípios a planejarem atividade de parcelamento e a ocupação do solo urbano. Além disso, no capítulo de política urbana, os artigos 182 e 183 reiteram a responsabilidade municipal nas atividades de planejamento em nível local, ao estabelecer o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Em âmbito infraconstitucional, o Estatuto da Cidade disciplina o capítulo de política urbana em seu art. 2º e incisos, estabelecendo diretrizes de planejamento urbano nas áreas de saneamento, trabalho, moradia, transporte, infraestrutura, serviços, meio ambiente e lazer. Outras leis federais impõem a apresentação de planos setoriais permanentes em matéria urbanística, como no caso de planos específicos de saneamento básico (art. 9º, I da Lei n. 11.445/2007), planos de mobilidade urbana (art. 24, §1º da Lei n. 12.587/2012).

Partindo desse pressuposto de planejamento público como obrigação, o SNDU, quando efetivamente implementado, poderia ser um excelente canal deliberativo de planejamentos setoriais, juntando de maneira permanente os diferentes entes federativos e a sociedade civil para debater um assunto específico em comum. Esse formato evitaria que cada ente fizesse seu planejamento setorial de maneira independente, gastando tempo e recursos individualmente. Na Alemanha, por exemplo, já existem formatos de planos que permitem essa interação múltipla entre diversos atores interessados em um mesmo tema, ou com o mesmo objetivo.

O VEP 2025 plus – *Verkehrsentwicklungsplan* de Dresden (Plano de Mobilidade Urbana de Dresden), é um exemplo de planejamento da mobilidade urbana em níveis municipais e regionais geridos por sistema semelhante à proposta do SNDU. Desde 2011<sup>16</sup>, o município de Dresden e seus vizinhos realizam assembleias na chamada Mesa Redonda de Desenvolvimento de Transporte, sob direção do Responsável pelo Desenvolvimento da Cidade, que atua como moderador. Todas as atividades são chanceladas pelo comitê VEP, que consiste em um grupo de coordenação geral do planejamento. Paralelo a tudo isso, existe um Conselho Científico, que elabora pareceres técnicos e os envia tanto para a Mesa Redonda da Cidade como para a Mesa Redonda da Região, conforme ilustra a figura abaixo. A Mesa Redonda da cidade é composta por membros do conselho da cidade, por operadores do transporte público, representantes de empresas, grupos de interesses especiais, associações de tráfego e transporte, e um representante do Comitê Científico.

Além dessa estrutura organizacional bastante complexa e diversa, o poder público se incumbiu de criar ações de sensibilização e capacitação da população, para que mais pessoas se apropriassem desse espaço e contribuíssem com o planejamento. Esse projeto, que ficou conhecido como *Dresdner Debatte* (diálogo de Dresden), se tornou um modelo de audiências públicas, discussões em painel, instalação de centros de informação em pontos estratégicos da cidade, e elaboração de debates via internet. Esse modelo traz sugestões interessantes à construção do SNDU, tendo em vista que seus propósitos são similares ao da proposta de Dresden.

16 BOHLER-BAEDEKER, S. et al. Planos de Mobilidade Urbana: Abordagens nacionais e práticas locais. Transporte Urbano Sustentável-Documento Técnico, v. 13, 2014.

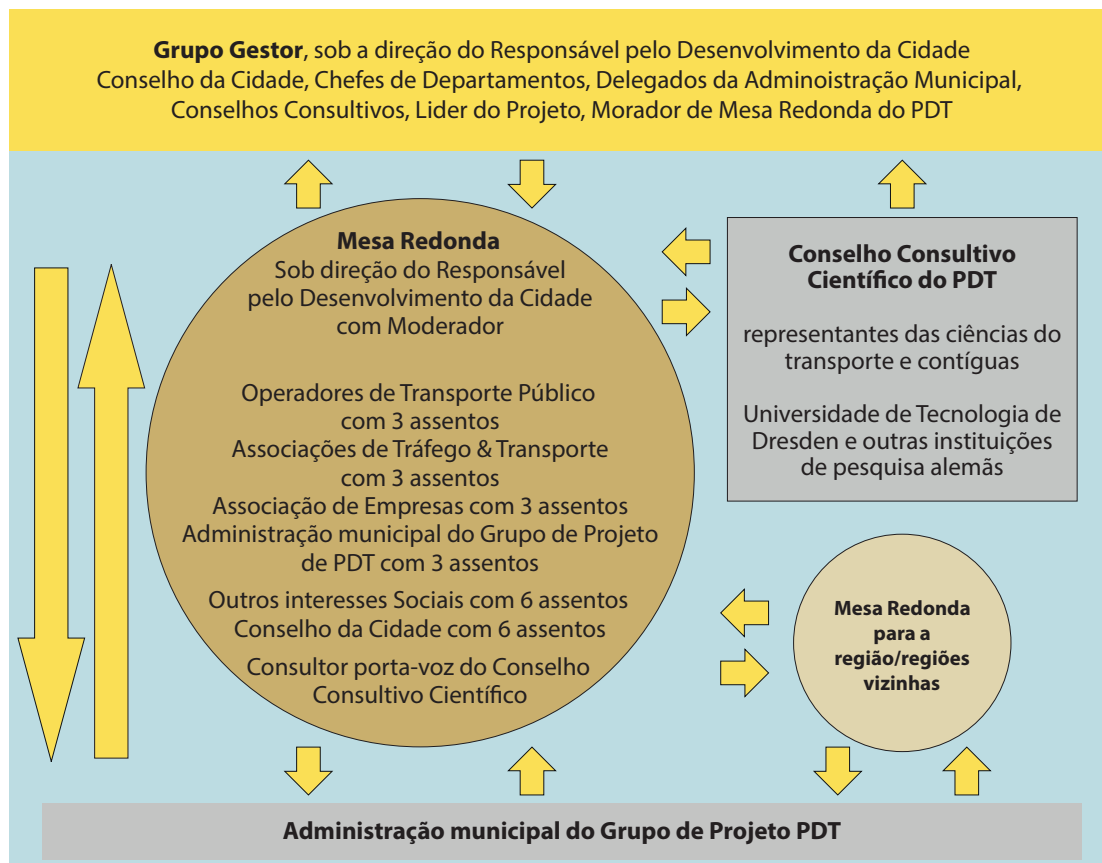


Imagem 1 – Estrutura organizacional de trabalho do Plano de Mobilidade Urbana (PDT – Plano de Desenvolvimento de Transporte) em Dresden<sup>17</sup>

De acordo com as resoluções do Conselho das Cidades<sup>18</sup>, a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano teria como uma de seus objetivos a tarefa de universalizar o acesso ao planejamento e à criação de políticas urbanas, bem como superar a cultura de fragmentação da gestão, que separa a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

#### 4. O SNDU COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MATÉRIA URBANÍSTICA

O art. 37 da Constituição Federal positivou um extenso rol de princípios norteadores da administração pública. Para que as engrenagens do Estado possam continuar funcionando, é necessário que haja constante fiscalização e manutenção desses princípios, garantindo a fluidez necessária em uma boa gestão. Traduzindo para o mundo jurídico, esse mecanismo de ajustes é chamado de Controle Administrativo, e abrange diversos objetos, atores e diversas modalidades. Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>19</sup> elucida que o controle pode ser feito em órgãos da Administração direta e indireta e, tam-

17 BOHLER-BAEDEKER, S. et al. Planos de Mobilidade Urbana: Abordagens nacionais e práticas locais. Transporte Urbano Sustentável-Documento Técnico, v. 13, 2014. p 18.

18 Resoluções 25/2005, 9/2009 e a Resolução Recomendada 83/2009.

19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007, p. 970.

bém, nas demais esferas de poder (o Executivo e o Judiciário também estão sujeitos à fiscalização no exercício de funções administrativas<sup>20</sup>).

José dos Santos Carvalho Filho<sup>21</sup> faz a importante ressalva de que essa tarefa não é apenas responsabilidade dos órgãos e agentes da administração pública, mas também é função do administrado, no sentido de garantir que os objetivos do Estado sejam alcançados e de evitar que os direitos subjetivos individuais sejam vulnerados nesse caminho. É nesse ponto que o SNDU poderia ter um papel relevante no monitoramento da política urbana e, no caso, metropolitana. Vejamos como o autor classifica as modalidades dessa atividade:

#### a) Extensão do Controle

a.1.) Em relação à extensão do controle, Carvalho Filho ensina que o controle pode ser interno, quando o ato de controle é feito dentro da própria entidade/órgão que pratica o ato administrativo; a.2) e controle externo, quando exercido por instância pública ou privada alheia àquela de onde se originou o ato controlado. O SNDU, através dos seus conselhos e das suas conferências, poderia exercer esse tipo de controle em relação aos órgãos e entidades envolvidos na administração de determinada região metropolitana;

#### b) Natureza do Controle

O autor faz essa classificação de acordo com o órgão que o exerce o controle, sendo: b.1) **administrativo**, se realizado pelo próprio órgão que praticou a conduta a ser controlada, por iniciativa ou provocação externa; b.2) **legislativo**, se realizado pelo Poder Legislativo, através de seus órgãos fiscalizadores; e b.3) **judicial**, se realizado pelo Poder Judiciário, a quem cabe principalmente a análise da legalidade dos atos administrativos<sup>22</sup>.

#### c) Oportunidade do Controle,

c.1) O controle é **prévio**, se exercido preventivamente (por exemplo a necessidade de aprovação de órgão técnico para executar obra pública; c.2) **concomitante**, à medida em que determinado ato administrativo se desenrola, podendo apresentar tanto condutas repressivas quanto preventivas. Por exemplo a fiscalização de obras públicas ainda em construção; c.3) **posterior**, tendo caráter essencialmente repressivo, seja para confirmar ato anterior ou para corrigi-los, a exemplo das ações judiciais anulatórias de atos de administração pública.

O autor também define o controle externo exercido pela população como **controle social**, que deriva da participação popular nas decisões da administração pública. Levando em conta que o SNDU seria estruturado em cima de diversos conselhos e convenções em diferentes níveis federativos, é possível enquadrar sua atividade de controle nessa classificação. Quanto à natureza do controle eventualmente exercido pelo SNDU, seria necessário analisar separadamente os atos de cada um dos representantes. Por exemplo, se os representantes de um órgão da prefeitura fiscalizarem os atos da sua própria instituição através dos conselhos, pode-se dizer que haveria um controle administrativo interno. Entretanto, uma vez que a composição do SNDU seria evidentemente diversa, pode-se concluir que a maior parte do controle exercido pelo órgão seria administrativo externo.

20 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007, p. 970.

21 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 805-810.

22 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 805-810. p. 993.



## 5. AS ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA MP 818 DE 2018 E A SUA CONVERSÃO NA LEI 13.863 DE 2018

Em 2017, o Ministério das Cidades emitiu uma exposição de motivos (EM nº 00018 MCidades)<sup>23</sup>, recomendando uma série de alterações no Estatuto da Metrópole ao então presidente Michel Temer. Logo de início, o documento critica o art. 21, que enseja o enquadramento em crime de responsabilidade para o agente político que deixar de elaborar o PDUI no prazo estabelecido. Segundo o relator Bruno Cavalcanti de Araújo, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é um instrumento inédito, complexo, e demanda tempo e recursos financeiros para ser elaborado, o que colocaria em risco os administradores responsáveis.

Além disso, aponta que o instrumento requer grande interlocução entre municípios e sociedade civil, e que não há tempo hábil para que isso seja realizado sem comprometer os agentes políticos. Logo em seguida, reitera o argumento de que a participação ativa da sociedade seria um “entreve” à execução do PDUI dentro do prazo, ressaltando que os métodos de deliberação determinados (audiências públicas e discussões em cada município interessado), não são adequados para alcançar um consenso. O relator recomenda que a instância colegiada deliberativa de cada região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de suas audiências públicas:

(...) E, ainda, no art. 21 de suas disposições finais, estabelece que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que não adotar providências para a elaboração e aprovação do PDUI no prazo estabelecido. Considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete Regiões Metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos Termos de Referência para a sua elaboração. Por fim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação é imprescindível. Além do exposto, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado deve ocorrer em ambiente de amplo e democrático processo de discussão de propostas do poder público e da sociedade civil. Para tanto, o Estatuto da Metrópole determina a realização de audiências públicas e debates em cada município que integre as unidades territoriais instituídas no Brasil. Essa determinação, entretanto, não se compatibiliza com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada. Além disso, deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das Regiões Metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequado. (grifo nosso)

É verdade que a elaboração dos referidos instrumentos demanda uma quantidade considerável de recursos, e que nem todos os Estados e Municípios inseridos em RMs e AUs teriam condições de

23 BRASIL. Congresso Nacional. EM nº 00018/MCidades. Brasília, 2017. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf)>. Acesso em 23/03/2020.



arcar. Além disso, seria necessário que o corpo técnico dos entes envolvidos fosse capacitado para lidar com planejamento urbano em escala metropolitana, inclusive para realizar audiências públicas e promover demais recursos de participação democrática. A PNMU<sup>24</sup>, por exemplo, previu que a União prestasse assistência técnica e financeira aos municípios que estivessem elaborando seus planos de mobilidade, além de instruir pessoas e instituições de todas as esferas. Tudo isso em atendimento à lei, à Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana (SEMOB) e ao Ministério das Cidades, que instituiu o Programa de Apoio à Elaboração do Plano de Mobilidade Urbana.

Entretanto, ainda que algumas críticas façam sentido, o EM 00018 de 2017 é bastante conciso, e não traz em anexo nenhum estudo mais complexo que motive todas as recomendações de alteração do Estatuto da MetrÓpole. Além disso, a maneira com que o texto é escrito denota maior preocupação em livrar os agentes políticos da responsabilização por improbidade administrativa do que com o planejamento urbano per se. Em todo caso, as recomendações foram aceitas e, em 11 de janeiro de 2018, o Presidente da República adota a Medida Provisória n. 818 de 2018, oficializando as alterações.

Em relação ao Estatuto da MetrÓpole, o dispositivo revogou o art. 12, §2º, §3º e §4º, todos referentes à promoção e divulgação de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população; e o art. 21 em seus incisos I-a, que exigia o cumprimento do prazo de três anos para elaboração do PDUI, a contar da instituição<sup>25</sup> da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e I-b, que exigia a construção de uma estrutura de governança interfederativa do PDUI, com aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021.

Em 7 de março, instalou-se comissão mista, presidida pela então senadora Marta Suplicy (MDB/SP), com o intuito de analisar o texto da MP e verificar a viabilidade da sua conversão em lei. O relator Fausto Pinato<sup>26</sup>(PP/SP) defendeu uma série de emendas, dentre elas a revogação do artigo 20 do referido Estatuto. Segundo o parlamentar<sup>27</sup>, as disposições do art. 20 tratavam de temas relacionados ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que deveria ser discutido no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano “mediante ação integrada e harmônica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Pinato<sup>28</sup> ainda apresentou elogios à ideia de postergar o prazo para conclusão do PDUI, pois seria “melhor adiar do que fazer algo pró forma”.

Sem maiores motivações técnicas, em 19 de junho de 2018 a MP 818/18 foi convertida na Lei 13.683 de 2018. O texto ratificou a alteração dos artigos 1º, 2º, 3º, 6º, 7º, 10, 12 e 14; incluiu os artigos 7º-A e 16-A e a revogou os artigos 20 e 21. As alterações foram bem mais significativas do que previa o escopo e as recomendações da MPV 818 de 2018, o que tornou o Estatuto bem menos rigoroso do que inicialmente. Uma das mudanças mais importantes diz respeito à revogação do artigo 21, que extinguiu qualquer possibilidade de sanção aos gestores públicos que não providenciarem o PDUI das regiões metropolitanas. Essa revogação e a do art. 20, que excluiu o SNDU como plataforma de deliberação em âmbito metropolitano, tornaram o planejamento regional uma atividade meramente opcional. O gestor até pode desenvolvê-lo, mas não sofrerá sanções se deixar de fazê-lo. Levando em consideração que a elaboração dos PDUIs já era difícil, seja pelo alto custo, seja pela falta de qualificação técnica dos agentes públicos, é de se esperar que agora eles se tornem ainda mais raros.

24 Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Federal n. 12.587 de 2012.

25 Lei Federal 13.089/2015, Art. 3º: Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

26 NASCIMENTO, Olavo Soares do. “Fim das fronteiras?”: perspectivas para a região metropolitana de Brasília. Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão Pública) -Universidade de Brasília, 2019.

27 BRASIL. Congresso Nacional. PARECER (CN) Nº 1, DE 2018 – Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Brasília, DF. Jul. 2018, p. 24.

28 NASCIMENTO, Olavo Soares do. “Fim das fronteiras?”: perspectivas para a região metropolitana de Brasília. Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão Pública) -Universidade de Brasília, 2019.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O FUTURO DO SNDU

O presente artigo tentou ilustrar, brevemente, parte das questões jurídicas e políticas por trás da redação do art. 20 do Estatuto da Metrópole, que tentou introduzir o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano como ferramenta de gestão metropolitana. Ainda que seja conciso, este artigo possui uma carga política muito densa, e requer uma análise histórica da luta pela reforma urbana, travada há décadas por profissionais públicos e privados da área, por pesquisadores e por integrantes dos movimentos sociais.

O histórico do referido artigo também evidencia as disputas ideológicas que permeiam a regulação do território urbano. A permeabilidade das pressões políticas sobre as decisões do Estado expõe o desempenho da administração pública em seu dever de defender o interesse público e de adequar a gestão territorial aos preceitos constitucionais.

Esse tipo de diagnóstico é imprescindível para que se possa mensurar a efetividade da norma analisada (considerando efetivo o dispositivo com capacidade de produzir efeitos automaticamente no mundo dos fatos, seja quando é respeitado ou quando é violado, ensejando a aplicação de uma sanção<sup>29</sup>). Após cinco anos de criação do Estatuto da Metrópole, por qual razão alguns mecanismos continuam inoperantes? É tudo uma questão de tempo, para que as administrações locais absorvam o conteúdo da lei e consigam dar aplicabilidade? É uma questão de técnica legislativa e redação, que dificulta a interpretação e compromete seu desempenho prático? Falta vontade política dos administradores para construir uma política urbana metropolitana?

A partir da leitura dos processos legislativos, das resoluções das Conferências Nacionais da Cidade e dos demais documentos apresentados neste artigo, é possível vislumbrar algumas respostas. Por exemplo, é possível concluir que o SNDU vinha sendo projetado de maneira contínua e produtiva desde 2003, assim como se consolidava a estrutura de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Em todos os relatórios<sup>30</sup> das últimas cinco Conferências, o Sistema de Desenvolvimento Urbano esteve inserido nas pautas de discussão e debatido como instrumento para promover a reversão do quadro anacrônico da realidade urbana brasileira.

Têm-se a impressão de que os setores da sociedade civil envolvidos na elaboração do SNDU, realmente estavam comprometidos em torná-lo realidade. É notável o envolvimento da academia e dos movimentos de moradia na elaboração das minutas e na realização de dinâmicas participativas nas Conferências, que estimularam o debate criativo através de grupos de discussão por eixo temático. O Ministério das Cidades também foi fundamental nessa construção, num primeiro momento. Deu todo subsídio para a criação dos referidos eventos, emitiu resoluções instruindo a organização dos conselhos em cada nível federativo. Entretanto, é possível enxergar uma descontinuidade na conduta do Estado a partir de 2015 e 2016.

Esperava-se que com a elaboração do Estatuto da Metrópole o SNDU fosse finalmente implementado e regulamentado. Muito embora o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano tenha, de fato, sido mencionado no art. 20, ele não chegou a efetivamente instituí-lo ou detalhá-lo, e, portanto, o dispositivo ficou esvaziado. É razoável que as leis passem por adaptações após serem criadas, principalmente uma lei complexa como o Estatuto da Metrópole. Era esperado que recomendações de alteração fossem feitas, inclusive no art.20. De fato, não faz sentido delegar funções de planejamento e gestão a um Sistema de Desenvolvimento Urbano que não existe. Em vez de ajudar, o artigo poderia gerar mais entraves do que soluções.

29 BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2ª edição, 1993.

30 VILLELA, Lamounier Erthal et al. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. Cadernos EBAPE. BR, v. 14, n. SPE, p. 619-639, 2016.

De acordo com um balanço da política urbana, divulgado pelo IPEA<sup>31</sup> sobre a 5ª Conferência Nacional das Cidades, o SNDU apresentava os principais entraves:

No âmbito federal não ocorreram muitos avanços na implementação das deliberações da Segunda Conferência das Cidades, que aprovou a sua criação: o SNDU não foi efetivamente criado; Em relação aos conselhos estaduais das cidades, nos estados onde estes foram instituídos, constata-se que tais instâncias ainda não estão funcionando efetivamente ou apresentam baixa capacidade deliberativa;

nos municípios, apesar da ausência de indicadores oficiais, as informações disponíveis permitem inferir que também é pequeno o número de conselhos das cidades existentes. Ao longo dos últimos 9 anos, como resultado deste esforço coletivo e continuado dos conselheiros (as), o Conselho Nacional das Cidades elaborou e aprovou proposta de Projeto de Lei sob forma de Resolução, para a criação e funcionamento do SNDU, cujo texto ainda não foi encaminhado ao Congresso Nacional. Diversas ações coordenadas pelo ConCidades têm sido realizadas para motivar o poder executivo a apoiar a transformação da proposta do SNDU em Lei.

Como se observa, eram muitos os desafios para fazer o Sistema efetivamente funcionar. Entretanto, é bastante questionável o caminho que o poder público tomou para tentar solucionar o problema. Após mais de uma década de planejamento e construção de um esqueleto para a PNDU e para o SNDU, optou-se por simplesmente retirá-los da lei e abandonar a sua criação. Faria muito mais sentido se, diante das críticas, o governo se mobilizasse para corrigir as falhas apontadas. Afinal, o trabalho mais difícil que era pesquisar, debater e projetar uma estrutura institucional já estava feito. Foram investidos recursos públicos por mais de 10 anos nos eventos e nas pesquisas sobre política urbana. A decisão do governo parece injustificada e de conotação estritamente política.

Essa impressão foi reforçada pelo decreto 9.076/2017, que adiou a Conferência Nacional das Cidades em 2017, excluindo mais uma possibilidade de se debater oficialmente o SNDU com conselheiros, pesquisadores e administradores públicos. Além disso, o decreto criou polêmica ao alterar arbitrariamente o mandato das entidades e dos membros que compunham o ConCidades. Segundo publicação<sup>32</sup> da Confederação Nacional dos Municípios, o mandato tinha duração de três anos e encerraria o ano de 2017 com a eleição de novos representantes na 6ª Conferência Nacional das Cidades.

Após o Decreto, os participantes do colegiado tiveram seus poderes tolhidos de uma hora para outra, e só puderam atuar até julho daquele ano, sem previsão de continuidade. O conselho teve suas atividades encerradas e o evento adiado para 2019. Insatisfeitos com a medida arbitrária e autoritária da Presidência da República, no dia 27 de junho os colegiados realizaram uma reunião extraordinária do ConCidades, em que se estabeleceu novas datas para as etapas preparatórias da 6ª Conferência nos estados e municípios. Além disso, os conselheiros estenderam o mandato encurtado pelo Presidente da República, para que pudessem dar continuidade à agenda do Conselho até o próximo evento nacional.

Apesar do esforço dos representantes, o Ministério das Cidades deixou de apresentar um calendário oficial de eventos e atividades, colocando a gestão da política urbana em suspensão. Diante disso, os conselheiros ingressaram com uma Ação Civil Pública contra o governo federal, exigindo explicações sobre as atitudes injustificadas tomadas desde o Decreto. No entanto, a situação não foi revertida.

31 IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 5ª Conferência Nacional das Cidades – texto para lançamento da Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discusso%20parte%201.pdf>> Acesso em 23/03/2020.

32 Decreto adia conferência e propõe novas regras para o Conselho Nacional das Cidades. Confederação Nacional de Municípios. São Paulo, 29 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/decreto-adia-conferencia-e-propoe-novas-regras-para-o-conselho-nacional-das-cidades>>.

Em abril de 2019<sup>33</sup>, já durante o governo Bolsonaro, o presidente extinguiu o Ministério das Cidades<sup>34</sup> e assinou o decreto 9.759/2019, que extinguiu todos os órgãos colegiados, entre eles o Conselho das Cidades. No dia 13 de junho, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar para suspender parcialmente o dispositivo em questão, entendendo que Bolsonaro não poderia ter suprimido órgãos colegiados, criados por lei, através de um decreto. Segundo o dossiê<sup>35</sup> da política urbana, elaborado pelo IPPUR, o então ministro chefe da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, alegou em entrevista que conselhos são “resquícios de administrações petistas, com visões distorcidas e viés ideológicos, que não representam a totalidade da sociedade”. O ministro ainda completou que a meta do governo seria diminuir de 700 para 50 o número de colegiados que atuam na administração federal direta e indireta.

Levando em consideração a visão que o governo federal passou a ter sobre a democracia participativa, fica cada vez mais improvável que o SNDU volte a ter algum papel ativo na gestão metropolitana nessa gestão. Segundo o relatório do IPPUR, o projeto de lei para a institucionalizar o SNDU nunca foi efetivamente encaminhado ao Congresso Nacional, o que permitiu que seu desmonte ocorresse de forma mais acelerada a partir de 2016, quando tem início o Governo Temer.

A Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019, chamada de Lei da Liberdade Econômica, também enfraquece o sistema de política urbana na medida em que retira arbitrariamente as competências dos entes federativos em matéria de política urbana. O dossiê<sup>36</sup> revela que a nova lei retira a capacidade dos Municípios de exigir contrapartida em processos de licenciamento “(...) e, portanto, de exercer adequadamente suas responsabilidades constitucionais. Isto fragiliza a aplicação de instrumentos como Estudo de Impacto de Vizinhança e o debate de suas contrapartidas, cota de solidariedade etc., na medida em que enfraquece o papel do município no licenciamento urbanístico em geral”.

Embora o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano possa ser considerado frágil do ponto de vista jurídico por estar previsto apenas por decreto e não lei, é importante lembrar que a extinção do Ministério das Cidades não necessariamente significa a extinção do ConCidades. De acordo com a análise do IPPUR, a recente decisão do STF que suspendeu a extinção de Conselhos Nacionais constituídos com base em lei se aplica ao ConCidades, já que este órgão colegiado recepcionou as competências do CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, previsto na Medida Provisória 2220/01. Sendo assim, ainda que o SNDU tenha sofrido ataques e a política urbana federal esteja, de certo modo, em suspensão, é possível se apegar a competências estaduais e municipais para dar sobrevivência à gestão territorial do país.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira. Rio de Janeiro:Renovar, 2ª edição, 1993.

BOHLER-BAEDEKER, S. et al. Planos de Mobilidade Urbana: Abordagens nacionais e práticas locais. Transporte Urbano Sustentável-Documento Técnico, v. 13, 2014.

33 DINIZ, Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do demonstre da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violação de direitos humanos e riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

34 As atribuições do MinCidades foram assumidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

35 DINIZ, Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do demonstre da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violação de direitos humanos e riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.l.c. p 14.

36 DINIZ, Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do demonstre da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violação de direitos humanos e riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.l.c. p 17.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. EM nº 00018/MCidades. Brasília, 2017. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Exm/Exm-MP-818-18.pdf)> acesso em 23/03/2020.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política de Mobilidade Urbana e dá outras providências. 2012.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. PARECER (CN) Nº 1, DE 2018 – Comissão Mista sobre a Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Brasília, DF. Jul 2018, p. 24.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 805-810.

DINIZ, Maria Ramos de Godoi; SAULE JUNIOR, Nelson. Dossiê do demonstre da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violação de direitos humanos e riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas. Rio de Janeiro: IPPUR, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Atlas, 2007, p. 970.

GENRO, Tarso; GENOINO, José. "O controle público do Estado". Folha de São Paulo. 23/mar./ 1995.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. 2ª Conferência Nacional das Cidades – texto base. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades\\_II/texto\\_base\\_2\\_conferencia\\_cidades.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_II/texto_base_2_conferencia_cidades.pdf).

\_\_\_\_\_. 5ª Conferência Nacional das Cidades – texto para lançamento da Conferência Nacional das Cidades. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em <<https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/5aCNCidades/texto%20discussao%20parte%201.pdf>> Acesso em 23/03/2020.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 35 n. 140 out./dez. 1998. p 13.

MARRARA, Thiago. A atividade de planejamento na Administração Pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. Revista Brasileira de Direito Público, v. 9, n. 34, p. 9-45, 2011.

NASCIMENTO, Olavo Soares do. "Fim das fronteiras"?: perspectivas para a região metropolitana de Brasília. Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão Pública) -Universidade de Brasília, 2019.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros, 1995. 820 p.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. Texto para Discussão – IPEA. Brasília, 2012.

TAVARES, André Ramos. Planos urbanísticos na Constituição de 1988. in NASCIMENTO et. al. (coord.). Tratado de direito municipal. Fórum, 2018, p. 491-505.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury; DA SILVA, Marlon Lima. Desafios para o planejamento e a gestão metropolitanos na Amazônia: uma abordagem introdutória. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 9, n. 1, p. 55-75, 2016.

VILLELA, Lamounier Erthal et al. A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. Cadernos EBAPE. BR, v. 14, n. SPE, p. 619-639, 2016.

*Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;*

*b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;*

*a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*b) a elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

*II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual. (Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018)*

---

# Artigo 21

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA<sup>1</sup>

---

## 1. IMPOSIÇÃO DA CONDUTA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR VIOLAÇÃO OMISSIVA AOS DEVERES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Dispunha o Estatuto da MetrÓpole no seu artigo 21 as hipóteses de sanção por improbidade administrativa para governadores que não observassem o prazo para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e para prefeitos que não fizessem adequação do plano diretor dos seus municípios ao PDUI.

Com a redação da Medida Provisória nº 818 de 2018, as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas, que já existiam antes da edição do Estatuto da MetrÓpole estavam obrigadas a elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado até a data de 31 de dezembro de 2021.<sup>2</sup>

Todavia, não se limitava à mera elaboração do documento, mas a reestruturação à luz da governança interfederativa em conformidade com o Estatuto da MetrÓpole, de modo que o plano de desenvolvimento urbano integrado deverá ser aprovado pela instância colegiada deliberativa com representantes da sociedade civil.

Responderia por improbidade o governador ou agente público que deixasse de tomar as providências necessárias para garantir a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, em cinco anos contados da instituição da Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana, no caso de novas unidades, até a data 31 de dezembro de 2021.

Uma vez aprovado o plano por lei estadual, o prefeito de cada município integrante da Região Metropolitana ou Aglomeração Urbana deveria alterar o Plano Diretor para compatibilização ao plano de desenvolvimento urbano integrado, no prazo de três anos a contar da vigência da lei estadual, sob pena de incorrer em improbidade.

Embora haja uma referência imediata ao Chefe do Executivo Municipal e Estadual a sanção de improbidade administrativa incidiria sobre condutas que exteriorizam atos administrativos complexos e, por conseguinte, decorrem de participação decisória de demais agentes públicos, que se sujeitam à punição.

Ademais, relembre-se que a norma fazia menção apenas às condutas comissivas relativas à realização do plano de desenvolvimento urbano integrado e adequação do plano diretor dos seus municípios dentro dos prazos legais, o que não impede que outras condutas omissivas e comissivas sejam objeto de incidência da lei geral de improbidade.

---

1 Professor Convidado do Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor Permanente do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor da Pós-Graduação em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ). Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Direito Constitucional e Especialista em Direito Administrativo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Vice-presidente da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB). Idealizador, Fundador, e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ).

2 BRASIL, Lei Federal nº 13.089 de 12 de Janeiro de 2015. Art. 21, I, b.



Buscava, portanto, o Estatuto da Metrópole garantir o cumprimento das obrigações necessárias à implementação de uma governança interfederativa<sup>3</sup> mediante a previsão da imposição de sanção de improbidade administrativa aos prefeitos e governadores que se omitissem com a implementação dos respectivos instrumentos.

A previsão da responsabilização por improbidade administrativa da lei seguia a tendência do Estatuto da Cidade, que igualmente previu e ainda mantém a responsabilização do prefeito pelo não cumprimento de diversos instrumentos adotados no âmbito da política urbana municipal ordinária<sup>4</sup>.

## 2. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA E SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO

Foi proposta Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.857 em face da norma pelo governador do Pará, que alegou que a fixação de obrigações aos governantes e agentes públicos e a imposição de penalidades para quem não cumprir as determinações previstas na norma desrespeitam a autonomia constitucional dos entes federativos<sup>5</sup>.

Segundo a ação, haveria inequívoco excesso legislativo, afrontando o princípio federativo já que a Constituição Federal faculta aos Estados a instituição de regiões metropolitanas sendo, portanto, uma faculdade e não uma obrigação capaz de ensejar responsabilização<sup>6</sup>.

Desta feita, não caberia a União, exclusivamente, estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento urbano e outros instrumentos de governança interfederativa para as unidades federativas impondo sanções ao governador e prefeitos pela decisão omissiva de não implementação daquelas medidas.

Em resposta na ação, a Presidência lembrou o exercício regular da competência legislativa concorrente da União para dispor sobre normas de direito urbanístico<sup>7</sup> na disposição de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

Além disto, o Senado Federal apontou a competência legislativa da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano<sup>8</sup> de modo que a lei dispõe sobre normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

A referida ação direta de inconstitucionalidade seguindo a jurisprudência consolidada da corte constitucional<sup>9</sup> teve o reconhecimento da perda do objeto pelo seu órgão colegiado, em razão da revogação dos respectivos dispositivos pela lei federal nº 13.683 de 2018 como será visto a seguir.

Porém, a Corte Constitucional julgou improcedente a alegação do autor de afronta ao princípio federativo pela determinação de realização de plano de desenvolvimento urbano integrado a Estados e Municípios, por reconhecer a competência da União para estabelecer diretrizes gerais para a matéria.

3 SÁ, Rafael Amorim Martins de. et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 2017 maio/ago., 9(2), 203-215

4 BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Artigo 52.

5 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 18.

6 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 25 53º

7 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 24 inciso I.

8 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, 05 de Outubro de 1988. Art. 21 inciso XX.

9 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADI n. 2.542-AgR, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJ 27.10.2017; ADI n. 3.408-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 15.2.2017; ADI n. 4.365, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJ 5.3.2015; ADI n. 3.004/MG, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 16.12.2013; ADI n. 2.701/RJ, Relator o Ministro Gilmar Mendes, decisão monocrática, DJ 4.12.2012; ADI n. 3.964/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 9.12.2014; ADI n. 973/AP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 10.6.2014 e outros.

Apontou que o Estatuto da Metrópole não obriga os entes federados a criarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, mas uma vez instituído deve haver plano de desenvolvimento urbano integrado elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil organizada.

A norma pela qual se estabelece a criação de plano de desenvolvimento urbano não consubstancia ingerência à autonomia político-administrativa de Estados e Municípios, pois se limita à definição dos componentes elementares desse instrumento de política urbana.

Assim, além do voto pela perda parcial do objeto o Supremo Tribunal Federal por unanimidade do voto dos ministros, em sua parte remanescente, reconheceu improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade por reconhecer não violação ao princípio federativo.

O modelo federativo é marcado por assegurar um complexo de atribuições políticas, administrativas e financeiras capaz de assegurar que aos entes componentes do Estado seja garantida autonomia capaz de reservar uma esfera de ação autônoma a cada unidade federada e preservação de suas características locais.<sup>10</sup>

Assim, assenta-se no princípio da igualdade jurídica entre os Estados federados, que não se limita à aptidão de participação da vontade nacional no processo legislativo ordinário ou constituinte, tão pouco, na igualdade entre os cidadãos e reconhecimento de atos públicos, mas na relação isonômica que deve haver entre os entes federativos.<sup>11</sup>

Porém, a Carta de Outubro adota um sistema complexo de repartição de competência entre os entes componentes com fins de garantia do equilíbrio federativo, porém, resulta na técnica de enumeração dos poderes da União com a definição dos poderes remanescentes aos Estados e poderes indicativos para os Municípios.<sup>12</sup>

Assim, embora no federalismo a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal, no modelo brasileiro, a União ficou bem aquinhoadada na partilha de competências com amplo rol de atribuições de natureza administrativa, legislativa e tributária, bem como, rol de bens.<sup>13</sup>

Neste viés, reforça-se o papel da União no que tange as competências para dispor sobre diretrizes gerais de forma a preservar a par da autonomia dos entes federativos, igualmente a proteção da própria Federação com a garantia da unidade e uniformidade que devem existir em uma ordem federada.

Com tais diretrizes busca a União fixar normas gerais que incidem para todas as pessoas da União<sup>14</sup> com normas com âmbito de eficácia nacional e não apenas federal<sup>15</sup> promovendo uma integração das ordens normativas de forma a coordenar as atuações dos Estados e Municípios em seus interesses regionais e locais ao nacional.

Por regra, tais normas não regulam diretamente situações fáticas, porque se limitam a definir uma normatividade genérica a ser obedecida pela legislação específica federal, estadual e municipal: direito sobre direito, normas que traçam diretrizes, balizas, quadros à atuação legislativa daquelas unidades da Federação.<sup>16</sup>

No caso em tela, a previsão da imposição de sanção administrativa através de lei federal pela União não importa em violação ao pacto federativo, ainda que se considere que a sanção de im-

10 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 260-261.

11 CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da Constituição. Lisboa: Almedina, p. 143

12 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 479.

13 SILVA, José Afonso da. Op. cit. p. 496.

14 Curso de Direito Constitucional Tributário. 20ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2004, p. 836.

15 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 556.664 / RS, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 12/06/2008.

16 CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit. p. 504.

probidade administrativa tem natureza administrativa e não penal e, portanto, dentro do âmbito de competência do próprio ente federativo.

Isto porque, ao dispor sobre as respectivas condutas, a União está regulando através de normas nacionais e não federais, que buscam harmonizar a aplicação de sanções relativas ao descumprimento do Estatuto da Metrópole, em adequação e especificação do marco normativo da improbidade administrativa.

Assim como, a Lei Federal nº 8.429/92 que dispõe sobre os atos de improbidade administrativa não violam a competência dos Estados, Municípios e Distrito Federal por se tratar de norma geral e nacional que regulam os atos praticados contra tais pessoas, as disposições do artigo 21 da Lei Federal nº 13.089/15 não atentam contra a federação.

Não ignore, que além de haver competência federal da União para legislar sobre normas gerais<sup>17</sup> ao qual só há competência legislativa plena do Estados diante da respectiva lei<sup>18</sup> a própria Constituição Federal determina a regulação para a Administração Pública da improbidade administrativa através de lei.<sup>19</sup>

Sendo a Administração Pública Uma formada pela administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>20</sup> inexorável que caberá a edição de norma nacional pela União para dar uniformidade de tratamento e equilíbrio na federação na matéria.

Neste sentido, as disposições previstas no Estatuto da Metrópole trazem maior estabilidade e segurança no exercício do *ius puniendi* estatal através de sanções administrativas de improbidade ao dar densidade e limitação aos tipos em geral abertos previstos pela Lei de Improbidade Administrativa reduzindo a punição e não ampliando.

Desta feita, a previsão de quais condutas omissivas praticadas pelo chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal estavam sujeito à sanção de improbidade administrativa limitavam a incidência do exercício da punição em relação àqueles que atuavam na estrutura de governança interfederativa ao deixar de tomar certas providências.

Com a revogação das normas pela lei federal nº 13.638/2018 ao revés de negar a incidência de condutas de improbidade administrativa por omissão estatal no âmbito da de governança interfederativa ampliam-se as hipóteses de incidência, uma vez que atrai a incidência da lei federal nº 8.428/1992.

### **3. REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 13.683/2018 E INCIDÊNCIA DA LEI GERAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Em 2018 foi editada a medida provisória nº 818 convertida na lei nº 13.683 que alterou inúmeros dispositivos do Estatuto da Metrópole, bem como, determinou em seu artigo 4º a revogação dos artigos 20 e 21, que versavam sobre Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e as imposições de sanções de improbidade administrativa.

Na exposição de motivos da medida provisória, o fundamento apresentado para a revogação da respectiva norma, foi que o prazo para implementação do PDUI é escasso tendo em vista sua abrangência temática, a complexidade de preparação, formulação e execução e a interlocução entre municípios, sociedade civil e órgãos envolvidos.

17 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 21 §1º.

18 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 21 §3º.

19 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 §4º.

20 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 caput.

Além disto, seria necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução, bem como, que não haveria na época PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole para as regiões já implementadas.

Desta feita, tendo em vista a grave consequência de improbidade administrativa, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação se tornava imprescindível, sem que, porém, informasse que o texto pretendia excluir a norma e não alterar a sua *vacatio legis* de forma especial.

Como é cediço, embora haja disposição geral sobre a *vacatio legis* é permitida que disposição seja prevista em sentido contrário determinando que a lei comece a vigorar em todo o país após quarenta e cinco dias<sup>21</sup> e, portanto, se o intuito era permitir que os estados e municípios se adequassem bastava uma disposição especial em tal sentido.

Aponta, inclusive, que tal necessidade de maior dilação de tempo era para garantir a participação social, embora ironicamente na consulta pública, prevista no próprio sítio eletrônico do Senado Federal o resultado final quanto à alteração do Estatuto da Metrópole teve a maioria de votos por sua não aprovação.

Com as revogações suprimiram da Lei o “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” do art. 20 e a tipificação como improbidade administrativa da omissão dos governadores e prefeitos na elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores nos prazos de cinco e três anos, respectivamente, do art. 21.

Poderia se considerar que diante da respectiva revogação não caberia mais a incidência das sanções administrativas por improbidade administrativa para as condutas omissivas dos governadores e dos prefeitos em relação à elaboração do PDUI e a adaptação dos planos diretores.

Porém, há um dever constitucional de tipificação legal de sanções para os atos de improbidade administrativa<sup>22</sup>, que foi regulado pela lei federal de índole nacional<sup>23</sup>, que incide para agentes públicos *latu sensu* e terceiros<sup>24</sup>, por atos que importem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário ou violem princípios da Administração Pública.<sup>25</sup>

Desta feita, é discutível, que a conduta omissiva dos governadores e prefeitos na elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores se adéquem aos tipos previstos de importar enriquecimento ilícito ou vantagem patrimonial indevida, bem como, lesão ao erário com perda, desvio, apropriação, malbaratamento ou outros dos bens públicos.

Tornar-se-ia necessário demonstrar que as respectivas medidas não foram tomadas em razão de um elemento subjetivo específico – um dolo próprio, a saber, que a não adoção dos deveres impostos pelo Estatuto da Metrópole ocorreu para alcançar ou admitindo um resultado de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário público.

Inexorável, entretanto, que a não elaboração do PDUI e na adaptação dos planos diretores podem ser adequados ao tipo legal de improbidade administrativa por atentar contra os princípios da Administração Pública, em especial, pela violação ao princípio da legalidade administrativa.

Isto porque, a Lei de Improbidade Administrativa é bem clara que serão punidos os atos omissivos ou comissivos que atentem de forma geral contra o princípio da legalidade ou de forma específica

21 BRASIL, Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Art. 1.

22 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 37 §4º.

23 BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992.

24 BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 4 e 3.

25 BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 9 a 11.

como praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.<sup>26</sup>

Note, que corresponde ao próprio núcleo central da proteção da probidade administrativa o respeito à legalidade e moralidade, que aglutina as características do agente probo cuja atividade encontra-se sempre direcionada à consecução do interesse comum.<sup>27</sup>

Corresponde, também, o próprio núcleo de proteção da Lei de Improbidade, a adoção de conceitos jurídicos indeterminados como “instrumento adequado ao enquadramento do infundável número de ilícitos passíveis de serem praticados, como frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos”.<sup>28</sup>

Assim, deve-se entender que as previsões específicas ou passíveis de integração de condutas na Lei de Improbidade Administrativa, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no caput dos artigos, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio “notadamente”.<sup>29</sup>

Deste modo, há uma conduta de improbidade administrativa de violação ao princípio da legalidade, que em seu sentido de juridicidade, abrange desde a Constituição Federal até os atos normativos primários – como as espécies legislativas – e secundários – como os respectivos atos normativos derivados.

Inegável que não basta apenas o elemento objetivo – a conduta que abranja a violação à legalidade – para imputação do ato de improbidade administrativa como já definiu o Superior Tribunal de Justiça, pois não é admitida a responsabilidade objetiva em face do atual sistema jurídico brasileiro.<sup>30</sup>

Há de se ter um elemento subjetivo que aponte a vontade direcionada a descumprir a ordem jurídica e, por conseguinte, praticar o ato passível de ser qualificado como improbidade administrativa, pois as condutas culposas apontam a incidência de sanções de outra ordem para o seu sujeito.

#### **4. A RESPONSABILIZAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA À LUZ DA LEI FEDERAL Nº 13.655/18**

Com a edição da lei federal nº 13.655/18 que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público foi determinado que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões em caso de dolo ou erro grosseiro.<sup>31</sup>

Com a norma pretende-se distinguir a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica com a responsabilização pessoal dos seus agentes conforme comando constitucional, que determina o direito de regresso nos casos de culpa, mas não determina se a punição pessoal ocorrerá nestes casos.<sup>32</sup>

Na literatura jurídica há controvérsias acerca da incidência de responsabilização por atos de improbidade administrativa por má-fé ou por dolo, sendo que o Superior Tribunal de Justiça considera indispensável a má-intenção – culpa no prejuízo ao erário e dolo nos demais – para que o ato ilegal adquira status de improbidade.<sup>33</sup>

26 BRASIL, Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Art. 11 caput e inciso I.

27 GARCIA, Emerson. Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013. p. 92.

28 GARCIA, Emerson. Op. cit. p. 306.

29 Idem. Ibidem.

30 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº 875163.

31 BRASIL, Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Art. 28.

32 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 37 § 6º.

33 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Eresp 479812.

Inicialmente, abrange o dolo direito – vontade do agente dirigida especificamente à produção do resultado típico, abrangendo os meios utilizados para tanto – ou indireto – a vontade do agente dirigida a um resultado determinado, porém vislumbrando a possibilidade de ocorrência de um segundo resultado, não desejado, mas admitido.

Porém, a Lei 13.655/18 admite a responsabilização do agente em caso de dolo, mas igualmente de erro grosseiro – culpa grave – onde o agente comporta-se como se desejasse alcançar o dano e não apenas com falta de diligência esperada ou de um padrão médio.

Nas lições clássicas é “a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave”.<sup>34</sup>

Note, que o Supremo Tribunal Federal, já decidiu que configura erro grosseiro o ato administrativo, também, que ensejar inobservância de normas e critérios científicos e técnicos cediços, bem como, dos princípios constitucionais, no caso em tela, da precaução e da prevenção.<sup>35</sup>

Parece evidente, que a corte constitucional só pode querer excluir decisão ou opinião que seja baseada em jurisprudência ou doutrina, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não viesse a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Em ambas as hipóteses há uma limitação quanto à punição do agente público pela improbidade administrativa, uma vez que excetuada a demonstração de culpa grave ou dolo direto ou eventual, o agente poderá se sujeitar a sanções de outra ordem, mas não a incidência das disposições da lei federal nº 8.429/92.

Com a exclusão dos tipos específicos previstos no Estatuto da Metrópole isto significa que o descumprimento dos deveres impostos pela lei apenas ocorrerão quando além da conduta omissiva ou comissiva que despreze as obrigações impostas estiverem acompanhadas da demonstração de um dolo ou erro grosseiro pelo agente político.

Na prática isto importa em redução no campo de exercício do *ius puniendi* em matéria de sanção administrativa por improbidade, pois se por um lado qualquer ato que atente contra o princípio da legalidade poderia ser punido, por outro torna-se necessário demonstrar um elemento volitivo específico no respectivo descumprimento.

Demonstrar que o governador ou prefeito não adotou as medidas necessárias à implementação do instrumentos para a região metropolitana de forma dolosa ou por erro grave não são impossíveis o que não afasta a incidência da improbidade administrativa, porém, não contribui para acréscimo de exigibilidade das obrigações da respectiva lei.

## **5. IMPACTOS DA REVOGAÇÃO PELA LEI Nº 13.683/2018 NO SISTEMA DE PROTEÇÃO DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA URBANÍSTICA**

Embora usualmente se aponte a Lei federal nº 8.429/92 como a norma que regula as condutas e sanções de improbidade administrativa, não é apenas a respectiva legal, que marca o sistema constitucional e legal de proteção da probidade na Administração Pública Brasileira.

Em matéria urbanística, é importante notar, que o Estatuto da Cidade determina que sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa em diversas hipóteses específicas de descumprimento da lei federal nº 10.257/01.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado, vol. XXIII, Rio de Janeiro, Borsó, 1958, p. 72.

<sup>35</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ADIns 6.421, 6.422, 6.424, 6.425, 6.427, 6.248 e 6.431.

<sup>36</sup> BRASIL, Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001. Artigo 52.



Tal disposição não foi revogada e busca concretizar a proteção e promoção dos instrumentos de execução da política urbana e tem reforçado a atuação executivo municipal no cumprimento dos deveres previstos nos tipos especiais de improbidade administrativa, principalmente, em razão das repercussões das imposições das sanções.

Com a revogação pela Lei Federal nº 13.683/2018 das disposições relativas à punição por improbidade administrativa por descumprimento dos deveres previstos no Estatuto da Metrópole sem a previsão de condutas alternativas interfere na eficácia da própria imposição das suas obrigações legais.

Isto importa na necessidade do aplicador da lei adotar uma hermenêutica orientada pelo princípio da máxima efetividade das normas constitucionais atribuindo na interpretação da norma oriunda da Constituição o sentido de maior eficácia, a saber, a aplicabilidade direta e imediata de seus preceitos<sup>37</sup>.

Deste modo, quando determina a Constituição Federal que os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes<sup>38</sup> cabe ao intérprete buscar dar a máxima de concretude ao *thelos* da norma constitucional.

Uma das mudanças de paradigma que marcam o constitucionalismo contemporâneo é o reconhecimento da força normativa da Constituição. A concepção da lei fundamental que veicula um convite à atuação dos poderes públicos é substituída pela atribuição do *status* de norma que impõe limites e deveres de atuação para o Estado.<sup>39</sup>

Na nossa experiência constitucional antes restrita a Constituições garantistas que tutelavam as liberdades formais como repositórios de promessas vagas<sup>40</sup> o fenômeno se reforça com a promulgação de uma Constituição dirigente voltada à promoção social<sup>41</sup>.

A formação de regiões metropolitanas tem como finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, ao qual não há discricionariedade ampla ou ilimitada pela Administração Pública, já que incide o princípio do interesse público em seu vértice de disponibilidade.

Neste passo, uma vez que haja a possibilidade de formação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que resultem em melhor atendimento ao interesse público compete ao chefe do Estado e do Município adotar os instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole garantindo o cumprimento da lei maior.

Devem ser verificadas se tais medidas para implementação da região metropolitana ou adequação do ente estatal àquela não foram adotadas ou foram adotadas de forma insuficiente por

37 Isto ocorreu, em especial, através da doutrina brasileira da efetividade, um movimento jurídico-acadêmico que procurou elaborar as categorias dogmáticas da normatividade constitucional e superar dentre outras questões a insinceridade normativa que vigia no país. Consulte-se por todos: BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

38 BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988. Art. 25 §3º.

39 Uma das obras percursoras sobre o tema é A Força Normativa da Constituição de Konrad Hesse extraída de sua aula inaugural na cátedra da Universidade de Freiburg. Segundo o autor, a norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade, mas tão pouco se limita ao reflexo das condições fáticas. Sua essência reside na pretensão de eficácia, ou seja, de sua concretização na realidade imprimindo-lhe ordem e conformação. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. p. 14-15.

40 Não é incomum a existência formal de Constituições que invocam o que não está presente, afirmam o que não é verdade e prometem o que não será cumprido. Como e.g. tem-se a Constituição de 1969 que garantia os direitos à integridade física e a vida, com as prisões ilegais, a tortura e o desaparecimento de pessoas na ditadura. BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*. 7 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 61.

41 Embora a Constituição de 1988 seja o resultado de forças políticas antagônicas que participaram da constituinte, materializando uma constante tensão entre a ideologia liberal e a perspectiva social, denota-se um grande avanço na disciplina dos direitos sociais em relação às Constituições anteriores. Para uma visão geral sobre a evolução histórica, vide: TORRES, Marcelo Nóbrega da Câmara. *Direitos Sociais*. 1 ed. Brasília: Senado Federal, 1987.



razões ou limitações justificáveis de acordo com o dever legal de motivação que se sujeita a Administração Pública.<sup>42</sup>

Qualquer recusa não amparada em razão vinculadas ao interesse público ou limitadas por questões de ordem técnica, financeira e afins, mas que apontem outra vontade que possa ser enquadrada em dolo – direto ou eventual – ou erro grosseiro – culpa grave – deve deflagrar o sistema de probidade administrativa.

Sob o respaldo do comando constitucional de proteção da probidade administrativa, bem como, a aplicação da conduta de violação aos princípios da Administração Pública prevista pela Lei de Improbidade Administrativa deve ser adotada interpretação que garanta o respeito aos deveres previstos no Estatuto da Metrópole.

Com o Estatuto da Metrópole se busca a integração de ações entre os municípios que formam região metropolitana prevendo a governança interfederativa, o compartilhamento de responsabilidades entre estados e municípios no planejamento e execução de ações para o cumprimento das funções públicas de interesse comum.

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa pode significar importante instrumento que conforme a atuação omissiva de gestores públicos na concretização da norma constitucional e no reforço do federalismo brasileiro na sua atuação cooperativa e associada em prol dos bens e serviços coletivos.

---

42 BRASIL, Decreto-Lei 4.657 de 4 de setembro de 1942. Art. 20 §único.

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

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

---

## Artigo 22

VICTOR CARVALHO PINTO<sup>1</sup>

---

O § 3º do art. 25 da Constituição Federal não prevê a existência de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais, uma vez que essas unidades territoriais são criadas por lei complementar estadual. Existem, no entanto, situações de conurbação, em maior ou menor medida, entre localidades de estados vizinhos. Para atender a esses casos, foram instituídas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), com fundamento no art. 43 da Constituição Federal.

Existem, atualmente, três Rides no País: Distrito Federal e Entorno, criada pela Lei Complementar nº 94, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 163, de 2018; Grande Teresina, criada pela Lei Complementar nº 112, de 2001; e Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, criada pela Lei Complementar nº 113, de 2001<sup>2</sup>.

As regiões integradas de desenvolvimento cumprem, entretanto, funções distintas das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Enquanto as unidades territoriais integram funções públicas de interesse comum aos municípios, ou seja, serviços ordinariamente municipais, cabe às Ride articular a ação da União em determinado complexo geoeconômico e social, conforme o art. 43 da Constituição:

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1º Lei complementar disporá sobre:

I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

§ 2º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei:

I - igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do Poder Público;

II - juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias;

III - isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas;

IV - prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3º Nas áreas a que se refere o § 2º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

---

1 Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP); Consultor Legislativo do Senado Federal.

2 Para uma comparação entre as Ride e as Regiões Metropolitanas, consulte-se CAVALCANTE, Luiz Ricardo, *Regiões metropolitanas e regiões integradas de desenvolvimento: em busca de uma delimitação conceitual*. Brasília: Senado Federal, 2020.

As regiões metropolitanas tratam de políticas públicas de interesse comum aos municípios, que precisam ser integradas em uma escala supramunicipal. Vinculam-se, basicamente, ao desenvolvimento urbano e abrangem entes locais cujo tecido urbano conurbou-se, formando uma única cidade. As Ride, em contraposição, são estruturas federais, voltadas para a promoção do desenvolvimento regional, independentemente de conurbação, mediante políticas de transportes de carga, creditícias, tributárias e de recursos hídricos.

Nas regiões metropolitanas, a participação dos municípios é compulsória e suas decisões são vinculantes, limitando a autonomia local. Nas Ride, a participação é voluntária e as decisões não são vinculantes.

Nesse sentido, entendemos que a aplicabilidade do Estatuto da Metrópole às Ride é mínima, visto que esse instituto não admite qualquer tipo de imposição sobre os municípios e não apresenta natureza interfederativa.

Reconhecendo a impropriedade do emprego do instituto da Ride para a integração de municípios contíguos de estados distintos, o parágrafo do dispositivo prevê que essa prática seja substituída pela instituição de unidades territoriais, mediante a edição de leis complementares por todos os estados envolvidos. Em se tratando de estruturas federais, que não integram funções públicas de interesse comum, não há qualquer vedação à instituição de Rides que abranjam região distribuída pelo território de mais de um estado.

Na ausência de previsão expressa, entendemos, entretanto, que a instituição de região metropolitana interestadual ou constituída pelo Distrito Federal e por municípios limítrofes, tal como previsto na Medida Provisória nº 862, de 2018, não tem respaldo na Constituição Federal.

Uma região metropolitana interestadual dependeria da aprovação de leis complementares estaduais independentes, que teriam que coincidir quanto à extensão territorial, às funções públicas de interesse comum e à governança interfederativa a ser observada. Diante da inexistência de qualquer mecanismo de coordenação entre esses diplomas legais, nada garante que eles sejam coerentes, o que poderia, no limite, inviabilizar a constituição da região metropolitana. Além disso, ainda que essa coordenação venha a ser alcançada em um primeiro momento, nada impede que ela deixe de se verificar ao longo dos anos, com a mudança de orientação política dos governadores de cada ente.

Além disso, é da natureza das unidades territoriais a compulsoriedade da participação de todos os entes envolvidos, de modo a criar uma estrutura institucional estável, apta a celebrar, inclusive, contratos de longo prazo com o setor privado, como concessões de transporte de passageiros e de saneamento básico. Uma região criada por um conjunto de leis estaduais ficaria vulnerável à alteração de qualquer dessas leis.

A solução ideal parece ser a instituição de unidades territoriais interestaduais ou com o Distrito Federal por lei complementar federal, o que somente seria possível mediante alteração do texto Constitucional<sup>3</sup>.

---

3 Uma iniciativa nesse sentido foi a PEC nº 13, de 2014, arquivada em 2018, que propunha uma série de aperfeiçoamentos ao regime jurídico das regiões metropolitanas.



*Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.*

---

## Artigo 23

VICTOR CARVALHO PINTO<sup>1</sup>

---

Além da integração das funções públicas de interesse comum, prevista no § 3º do art. 25, a Constituição admite em seu art. 241 a gestão associada de serviços públicos, regulamentada pela lei citada no dispositivo. A principal diferença entre esses institutos reside na compulsoriedade das unidades territoriais, em contraposição à voluntariedade dos convênios e consórcios.

Nesse sentido, a coexistência dos dois regimes no âmbito de uma mesma função pública de interesse comum, como propõe o dispositivo, não deixa de causar, à primeira vista, certa perplexidade, pois importaria em relações simultaneamente compulsórias e voluntárias sobre um mesmo objeto.

Entendemos que a conciliação entre os dois regimes é impossível quando a integração metropolitana abranger a execução das funções de interesse comum, como se dá, por exemplo, no caso das concessões de serviços de água e esgoto. Nesse caso, a compulsoriedade da governança interfederativa prevalece sobre eventuais arranjos interfederativos voluntários.

A Constituição também admite, no entanto, uma integração das funções de interesse comum limitada à organização e ao planejamento, sem alcançar a execução. Nesse caso, esta continua sob a responsabilidade de cada município e não da estrutura de governança interfederativa, o que autoriza a formação de convênios de cooperação e a instituição de consórcios públicos para a execução integral ou parcial dessas funções.

---

1 Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo (FD/USP); Consultor Legislativo do Senado Federal.



*Art. 24. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorara acrescida do seguinte art. 34-A:*

*“Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.*

*Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativa previstas no caput deste artigo, no que couber.”.*

---

# Artigo 24

ALEXANDRE LEVIN<sup>1</sup>

---

O art. 24 da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole) acresce à Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) o art. 34-A, que prevê a instituição de operações urbanas consorciadas interfederativas nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas.

O mesmo dispositivo prevê, no seu parágrafo único, que as prescrições do Estatuto da Cidade sobre operações urbanas consorciadas também se aplicam às operações urbanas consorciadas interfederativas.

As operações urbanas consorciadas interfederativas também são previstas como um dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado pelo art. 9º, inc. IV, da Lei nº 13.089/2015. O termo interfederativas decorre do fato de se tratar de ação urbanística que envolve os vários Municípios que compõem a região metropolitana ou a aglomeração urbana, nos termos da lei complementar estadual criadora.

Há dificuldades para a aplicação prática do instrumento; problemas que advêm da dificuldade para implementar outro instrumento urbanístico, criado pelo mesmo Estatuto da Metrópole: o plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º).

O plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado por lei estadual, é instrumento obrigatório para o exercício das funções das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Lei nº 13.089/2015, art. 10); a criação dessas unidades metropolitanas deve ser, necessariamente, acompanhada da edição do plano.

A existência do plano de desenvolvimento urbano integrado é, conforme veremos, pressuposto para a implementação das operações interfederativas; assim como a aplicação das operações consorciadas do Estatuto da Cidade depende de previsão pelo plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, arts. 32 e 42, inc. I), o implemento das operações interfederativas somente é possível se previsto no plano de desenvolvimento urbano integrado.

## 1. PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO

O plano de desenvolvimento urbano integrado tem funções similares às do plano diretor municipal; a diferença é que o primeiro é aplicável às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Lei nº 13.089/2015, art. 10) e o segundo aos Municípios (Lei nº 10.257/2001, arts. 39 a 42-B).

O plano diretor municipal incide sobre o território do Município, enquanto que o plano de desenvolvimento integrado abrange todo o território da região metropolitana ou aglomeração

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (FADUSP). Professor de direito administrativo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de direito administrativo e ambiental no Curso de Graduação em Direito da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do Curso de Especialização em Direito Administrativo da COGAE/PUC-SP. Membro efetivo da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP. Procurador do Município de São Paulo desde 2000, atualmente exercendo as funções de Assessor Jurídico na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento do Município de São Paulo.

urbana, definido pela lei complementar estadual que cria o ente metropolitano (CF, art. 25, §3º, e Lei nº 13.089/2015, art. 3º).

Ambos os planos traçam as diretrizes para o desenvolvimento urbano, seja no âmbito local (plano diretor), seja no âmbito metropolitano (plano de desenvolvimento integrado); ambos impõem o zoneamento territorial; ambos são veiculados por lei – estadual, no caso das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou municipal; e ambos preveem, por fim, os instrumentos urbanísticos utilizáveis para alcançar os objetivos da política urbana, que também são por eles traçados.

Assim, se um dos objetivos do ente metropolitano for a regularização de favelas ou loteamentos irregulares, o plano de desenvolvimento integrado pode prever a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e/ou da usucapião urbano, dentre outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e na Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; se outra finalidade for a criação de um sistema de transporte comum aos Municípios que compõem a unidade metropolitana, o plano integrado deve definir linhas e terminais de transporte comuns, por meio do macrozoneamento do território (Lei 13.089/2015, art. 12, §1º, inc. II); se outro objetivo for a integração do sistema de saneamento básico nos municípios que compõem a região metropolitana ou a aglomeração urbana, o plano integrado deve definir as linhas gerais do projeto a ser implantado (Lei 13.089/2015, art. 12, §1º, inc. I); se os Municípios que compõem a unidade metropolitana pretendem se articular para criar diretrizes comuns para o parcelamento, uso e ocupação do solo (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §1º, inc. III), o plano integrado deve definir coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação e tamanhos máximo e mínimo de lotes, aplicáveis a loteamentos que abranjam territórios de dois ou mais municípios.

Um dos instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados pela unidade metropolitana para alcançar suas finalidades legais é a operação urbana consorciada interfederativa. O plano de desenvolvimento urbano integrado deve prever sua aplicação, caso pretenda promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental – objetivos desse instrumento jurídico previstos no Estatuto da Cidade (art. 32, §1º) – em determinada porção do território da região metropolitana ou da aglomeração urbana.

## 2. PRINCÍPIO DA RESERVA DE PLANO

Os dispositivos do Estatuto da Cidade que regulam as operações urbanas consorciadas (Lei nº 10.257/2001, arts. 32 a 34) são aplicáveis, como visto, às operações interfederativas (Lei nº 10.257/2001, art. 34-A, parágrafo único). Um desses dispositivos prevê que a instituição de operação urbana consorciada depende de previsão pelo plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 32).

Trata-se de incidência do princípio da reserva de plano, que se manifesta por meio das regras insertas nos §§1º e 2º do art. 182 da Constituição Federal. De acordo com esses dispositivos, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e prevê as exigências fundamentais de ordenação da cidade. O zoneamento municipal, os índices urbanísticos e os instrumentos jurídicos a serem utilizados pelo poder municipal para organizar o seu território devem ser previstos na lei que institui o plano diretor. Ou seja, o plano diretor deve unificar, tanto quanto possível, as regras de ordenação do território, a fim de evitar que leis municipais esparsas regulamentem, cada qual a seu modo, a organização do espaço urbano, em evidente prejuízo ao planejamento urbano local.<sup>2</sup>

2 Victor Carvalho Pinto explica que o princípio da reserva do plano urbanístico impede que intervenções urbanísticas planejadas convivam com ações não planejadas, o que seria prejudicial para o planejamento urbano; para o autor, além de condicionar toda a intervenção no espaço urbano à sua prévia inclusão no plano urbanístico, o princípio da reserva de plano exige que este incorpore as intervenções preexistentes. (PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 217-220).

É por isso que a operação urbana consorciada, assim como outros instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa do direito de construir e o direito de preempção, somente podem ser aplicados se previstos no plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 42, inc. II).

De forma análoga, a operação urbana consorciada interfederativa deve ser prevista no plano de desenvolvimento integrado, para que possa ser implementada. O planejamento urbano das unidades metropolitanas também deve ser unificado – aqui também cabe falar na incidência do princípio da reserva do plano. A importância que o Estatuto da Metrópole conferiu ao plano integrado não deixa dúvidas: a região metropolitana ou a aglomeração urbana somente poderão cumprir suas funções se editarem um plano de desenvolvimento urbano integrado que abranja todo o seu território (Lei nº 13.089/2015, art. 10).

Note que o §1º do art. 10 prevê que podem ser editados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana; mas o mesmo dispositivo prevê que sua edição deve atender às disposições do plano de desenvolvimento urbano integrado. Ou seja, o exercício das funções públicas de interesse comum das unidades metropolitanas ou das aglomerações urbanas deve seguir as prescrições do plano integrado. É o plano que deve indicar, por exemplo, em que região serão instalados o aterro sanitário e as estações de transbordo que atenderão ao serviço de coleta de resíduos sólidos intermunicipal, ou quais as áreas a serem ambientalmente protegidas, por abrigarem fontes de água potável para as cidades que compõem a unidade metropolitana.<sup>3</sup>

Da mesma forma, a implementação de operações urbanas consorciadas deve ser prevista, repita-se, pela lei estadual que institui o plano de desenvolvimento integrado.

A seguir, abordar-se-á as regras que disciplinam a aplicação da operação consorciada interfederativa, que são as mesmas aplicáveis às operações urbanas consorciadas instituídas localmente (Lei nº 10.257/2001, art. 34-A, parágrafo único).

Antes, porém, vale recordar, ainda que em breves linhas, os conceitos e as regras do Estatuto da Cidade que disciplinam a implantação das operações urbanas consorciadas municipais.

### 3. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA EM ÂMBITO MUNICIPAL

A operação urbana consorciada é prevista pelo Estatuto da Cidade como instrumento de política urbana (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, inc. V, p), e seu funcionamento é regulado pelos arts. 32 a 34-A do mesmo diploma.<sup>4</sup>

Por meio desse instrumento, os índices urbanísticos de uma determinada porção do território municipal (coeficientes de aproveitamento,<sup>5</sup> taxas de ocupação, parâmetros construtivos), definidos *a priori* pelo zoneamento local, são alterados, de modo a permitir um maior adensamento construtivo na área.

3 Há, na verdade, uma hierarquia de zoneamentos. O zoneamento incluído no plano diretor municipal deve ser compatibilizado com o macrozoneamento incluído no plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §3º), e este, por sua vez, deve ser compatibilizado com o zoneamento ambiental previsto para o território da unidade metropolitana (LC nº 140/2011, art. 7º, inc. IX, e art. 8º, inc. IX).

4 O instrumento foi previsto de forma pioneira, na verdade, por leis do Município de São Paulo da década de 1990 (Lei Municipal nº 11.090/1991, que criou a *Operação Urbana do Anhangabaú*; Lei Municipal nº 11.732/1995, que criou a *Operação Urbana Faria Lima*; Lei Municipal nº 11.774/1995, que criou a *Operação Urbana Água Branca*; e Lei Municipal nº 12.349/1997, que criou a *Operação Urbana Centro*). Essas leis paulistanas foram, posteriormente, sucedidas por outros diplomas locais, que adaptaram suas prescrições às normas gerais sobre o instituto previstas pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). As *operações urbanas* passaram a ser denominadas de *operações urbanas consorciadas*, termo utilizado pela lei federal.

5 Coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno (Lei nº 10.257/2001, art. 28, §1º). O plano diretor municipal e a lei de uso e ocupação do solo local fixam coeficientes de aproveitamento diferenciados para as diversas áreas da cidade, com vistas a evitar o *parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VI, c) e estimular, por outro lado, o adensamento construtivo em regiões da cidade dotadas de adequada infraestrutura.

O potencial adicional construtivo, superior ao definido ordinariamente pela lei de zoneamento, é adquirido pelos interessados (incorporadores, construtoras, proprietários, por exemplo), em troca de uma quantia paga ao Município. Os montantes arrecadados pela Administração são, em seguida, utilizados para a implementação de melhorias urbanísticas no perímetro da operação (incremento do sistema viário, construção de corredores e terminais de ônibus, construção de casas populares, melhoria do sistema de transporte metroviário etc.).

Daí o nome operação *consorciada*; trata-se de um *consórcio*, um ajuste entre o Município e os interessados em construir acima dos parâmetros ordinários previstos na lei local de uso e ocupação do solo. O potencial adicional é *vendido* pela Administração Municipal a quem interessar, e a quantia arrecadada é utilizada, exclusivamente, na reordenação urbanística da área sujeita à operação (Lei nº 10.257/2001, art. 33, §1º).

O Estatuto da Cidade criou, assim, uma fonte de recursos que financia a construção das obras necessárias à readequação do espaço urbano, de acordo com o programa básico de ocupação da área, previsto obrigatoriamente na lei específica que aprova a operação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. II).

O instrumento contribui para solucionar a ausência de recursos financeiros dos Municípios brasileiros, que se veem às voltas com graves problemas fiscais, impossibilitados de realizar as obras de reorganização do tecido urbano.

Nesse sentido, a operação urbana consorciada concretiza uma das diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade: a *cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. III).

A previsão dessa diretriz demonstra que o legislador reconheceu a importância da participação da iniciativa privada nos processos de urbanização; o poder público, sozinho, já não consegue atender às crescentes demandas da população por moradia, saneamento básico, transporte de qualidade. Por meio de instrumentos do chamado *urbanismo concertado*,<sup>6</sup> a Administração busca a cooperação da iniciativa privada – cooperação que pressupõe, no caso da operação consorciada, a transferência de recursos privados aos cofres públicos, em troca da possibilidade de construir acima dos índices de edificação ordinariamente previstos no plano diretor municipal.<sup>7</sup>

Trata-se de uma parceria entre o público e o privado: a operação urbana não é imposta, mas sim proposta à sociedade. Por essa razão, o plano da operação deve ser desenhado de forma a atrair o interesse da iniciativa privada em financiar as obras necessárias à requalificação de determinada área da cidade.

#### 4. JUSTA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA ATIVIDADE URBANÍSTICA

Mas há outra diretriz de política urbana que também justifica a existência legal da operação urbana consorciada: o *princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. IX).

6 De acordo com Antonio Carceller Fernandez, a expressão *urbanismo concertado* deve ser compreendida dentro de um contexto mais amplo de *administração concertada*. O autor explica que o conceito teve origem na planificação econômica francesa, como uma *terceira via*, a superar as opções que dominavam a sociedade na segunda metade do século XX: o capitalismo e o socialismo. (FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 2.ed. Madrid: Montecorvo, 1981, p. 278).

7 Todavia, a consensualidade no exercício da função urbanística deve se dar de forma a garantir a *participação de todos os setores da sociedade no processo de decisão em matéria urbanística, sob a direção do Poder Público*. Faz-se necessário evitar que esse processo decisório seja dominado por setores econômicos específicos, interessados única e exclusivamente no aumento do coeficiente de aproveitamento dos terrenos abrangidos pela operação consorciada, sem preocupação com o meio ambiente urbano e com o aumento excessivo da demanda por equipamentos públicos. (LEVIN, Alexandre. *Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 249).

A revitalização de uma determinada área da cidade promove a valorização dos imóveis localizados em seu perímetro; se fosse realizada com recursos exclusivamente públicos, os proprietários da região se beneficiariam com a valorização extraordinária de seus imóveis, em detrimento de propriedades situadas no restante da cidade, em áreas que não são objeto de programa de recuperação. Ou seja, recursos que são de todos serviriam para valorizar extraordinariamente uma região específica da cidade, o que vai de encontro à diretriz de política urbana que impõe sejam distribuídos de forma isonômica os recursos do erário aplicados à atividade urbanística.

Há outros instrumentos de política urbana que visam apreender a mais-valia imobiliária decorrente de obras públicas, como a contribuição de melhoria (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, inc. IV, b) e a desapropriação por zona (Decreto-lei nº 3.365/41, art. 4º). A contribuição de melhoria é instrumento tributário previsto constitucionalmente (CF, art. 145, inc. III), mediante o qual o poder público busca recuperar a valorização reflexa dos imóveis beneficiados por obras públicas; já na desapropriação por zona, a Administração desapropria áreas contíguas àquela necessária à implantação do melhoramento, a fim de revendê-las posteriormente, após a valorização resultante das obras, e reverter a mais-valia imobiliária aos cofres públicos. A diretriz aplicada, nesse caso, é a da *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. XI).

Mas a operação urbana consorciada leva vantagem em relação a esses outros instrumentos: a Administração não precisa aplicar recursos para posteriormente recuperá-los via tributação ou revenda. Na ação concertada, as obras de revitalização urbanística são executadas pelo poder público, mas financiadas com dinheiro privado; portanto, nada há a ser posteriormente recuperado.

## 5. LEI MUNICIPAL ESPECÍFICA BASEADA NO PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade exige que cada operação urbana consorciada seja disciplinada por lei municipal específica: não basta apenas a previsão genérica no plano diretor.

Ou seja, a lei que institui o plano diretor deve prever a operação e a região da cidade em que será aplicada, mas o perímetro exato de aplicação, o plano de obras, o programa de atendimento social à população de baixa renda diretamente afetada, as contrapartidas a serem oferecidas pelos interessados, dentre outros, são requisitos que devem constar, obrigatoriamente, da lei específica que aprovar a operação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 33).<sup>8</sup>

A lei municipal específica prevê os novos índices urbanísticos aplicáveis à área objeto da operação, os benefícios colocados à disposição dos proprietários que aderirem à ação consorciada, a forma de cálculo da contrapartida, o período de duração da operação consorciada, bem como a forma de controle da operação, que deve ser obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. VII); devem ser criados órgãos colegiados constituídos por

8 Trata-se de uma hipótese em que uma lei encontra fundamento em outra lei do mesmo nível hierárquico. Nesse sentido, já tivemos a oportunidade de afirmar que *as leis urbanísticas editadas posteriormente ao plano diretor lhe devem respeito, ou seja, suas regras devem encontrar fundamento nos preceitos da lei que institui o plano. A lei superveniente sobre direito urbano não revoga a lei que institui o plano, ainda que pertençam à mesma escala hierárquica. Isso porque o plano diretor foi alçado pela Constituição a instrumento fundamental de organização do espaço urbano (CF, 182 §§ 1º e 2º), de modo que o zoneamento, as regras sobre parcelamento e todos os instrumentos urbanísticos aplicáveis à ocupação do solo devem estar previstos no plano diretor, para que possam ser efetivamente utilizados pelo poder público local no exercício de sua função urbanística. Percebe-se, assim, que eventuais antinomias entre as leis municipais específicas e o plano diretor municipal não se resolvem pelo sistema piramidal kelseniano. Afinal, as leis urbanísticas buscam o seu fundamento de validade em uma norma do mesmo nível hierárquico, e não em uma norma superior.* (LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018). No mesmo sentido, O autor francês Grégory Kalfliche afirma que as relações entre as normas urbanísticas são distintas das relações normalmente encontradas no sistema kelseniano de normas. (KALFLËCHE, Grégory. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Presse Universitaires de France, 2012, p. 51.) A lei que regula a operação urbana deve respeitar as linhas gerais de aplicação do instrumento, fixadas na lei que institui o plano diretor municipal. O mesmo raciocínio vale para a lei que cria a operação urbana consorciada interferiativa (Lei nº 10.257/2001, art. 34-A): a sua função é detalhar a aplicação do instrumento, já previsto em linhas gerais pelo plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 10.257/2001, art. 32 c/c art. 34-A, parágrafo único, incluído pela Lei nº 13.089/2015).



representantes da sociedade civil e da administração pública, para fiscalizar o emprego de recursos obtidos com a operação urbana e para verificar se suas finalidades legais estão sendo atingidas.

A lei municipal específica que regula a operação pode prever diversas formas de contrapartida, como, por exemplo, a doação de terrenos ao Município pelos interessados em aderir à ação concertada, com vistas a ampliar o tamanho das calçadas e facilitar o trânsito de pedestres; nesse caso, o proprietário pode construir até os novos limites fixados na operação, desde que doe parte do seu lote à Urbe, para que seja ampliada a largura do passeio público lindeiro ao imóvel.

Podem ser previstos, ainda, na lei que cria a operação consorciada, benefícios aos proprietários *que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais* (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. III). Ou seja, a lei que institui a ação consorciada pode prever que, para fazer jus ao direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento ordinário, ou para ter direito à regularização do seu imóvel, o proprietário utilize somente energia solar ou aumente a área permeável do seu lote, com vistas a minorar os alagamentos na região.

## 6. CONTRAPARTIDA MEDIANTE A ENTREGA DE CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL DE CONSTRUÇÃO (CEPACS)

A contrapartida dos interessados em participar da operação consorciada pode ser prestada mediante a entrega de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs), nos termos do que prevê o Estatuto da Cidade (art. 34). Trata-se de uma espécie de valor mobiliário,<sup>9</sup> vendido em leilão, como se fosse a ação de uma empresa alienada em uma oferta pública inicial (IPO)<sup>10</sup>.

Os recursos auferidos no leilão dos CEPACs devem ser aplicados pelo Município na execução dos melhoramentos previstos na lei que cria a operação (Lei nº 10.257/2001, art. 33, §1º). A lei que cria a operação estabelece uma proporção entre o CEPAC e quantidade de metros quadrados de potencial construtivo pela qual ele poderá ser trocado. Por exemplo, a lei municipal específica pode prever que cada CEPAC vale 5m<sup>2</sup> de potencial adicional de construção; ou seja, nesse caso, aquele que for portador de um CEPAC – adquirido no mercado primário (leilão) ou secundário – poderá entregá-lo ao Município em troca do direito de construir 5m<sup>2</sup> adicionais, isto é, um potencial de edificação superior àquele previsto ordinariamente no plano diretor municipal.

Toda a operação de emissão do CEPAC deve ser fiscalizada pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em razão de sua natureza de valor mobiliário, que é oferecido publicamente a investidores privados. A Administração Municipal deve planejar a operação, de modo a oferecer uma quantidade

9 É certo que o CEPAC não consta expressamente como uma das espécies de valores mobiliários no rol do art. 2º da Lei nº 6.385/76, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários (CVM); no entanto, a lista constante do dispositivo não pode ser considerada exaustiva, já que mesma lei federal determina que também são considerados valores mobiliários – sujeitos, portanto, às suas prescrições – *quando ofertados publicamente, quaisquer outros títulos ou contratos de investimento coletivo, que gerem direito de participação, de parceria ou de remuneração, inclusive resultante de prestação de serviços, cujos rendimentos advêm do esforço do empreendedor ou de terceiros* (art. 2º, inc. IX). Nesse sentido, a Instrução CVM nº 401/2003, que dispõe sobre os registros de negociação e de distribuição pública de CEPAC, prescreve que *constituem valores mobiliários, sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, os Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC, emitidos por Municípios, no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, na forma autorizada pelo art. 34 da Lei nº 10.257, de 10 de janeiro de 2001, quando ofertados publicamente* (art. 2º). Ainda sobre a natureza jurídica do CEPAC, vale recordar a lição de Diogenes Gasparini, que afirma que tais certificados não são títulos de crédito e que, portanto, sua emissão não depende de prévia aprovação pelo Senado Federal. (GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002. p.186). Na mesma direção, já tivemos a oportunidade de afirmar que *não se pode considerar o CEPAC uma espécie de título de crédito, já que o seu adquirente não tem, perante o Município emissor, um direito creditício pecuniário. O proprietário do CEPAC pode negociá-lo livremente, mas o seu direito perante o Poder Público municipal emissor é apenas o de convertê-lo em direito de construir na área objeto da operação, e não o de receber determinada quantia em dinheiro* (LEVIN, Alexandre. Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como fonte de recursos para o incremento da infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2013).

10 Sigla em inglês que significa *Initial Public Offering*. Trata-se da chamada subscrição pública, em que o valor mobiliário é apresentado como alternativa de investimento à generalidade dos investidores e demais agentes que operam no mercado de capitais (COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial, volume 2: direito de empresa*. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2012). Aquele que compra o CEPAC em uma oferta inicial pode, posteriormente, aliená-lo a terceiros, no mercado secundário de valores.



de potencial construtivo adicional que atraia investidores para a compra dos CEPACs no leilão; uma quantidade excessiva de potencial construtivo colocado à disposição do mercado pode afastar compradores, pois o excesso de oferta pode resultar na desvalorização dos CEPACs correspondentes. O investidor compra o CEPAC na intenção de trocá-lo por direito de construir ou para revendê-lo com lucro: ninguém comprará o CEPAC se achar que no futuro ele desvalorizará.

É claro que muitos dos compradores dos CEPACs são construtoras e incorporadoras que pretendem usufruir dos benefícios oferecidos pela lei que cria a operação consorciada; adquirem CEPACs para trocá-los pelo potencial adicional de construção, pelo direito de aplicar usos até então vedados aos seus imóveis pela lei de zoneamento, ou pelo direito de regularizar *construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente* (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. I e II). Assim, o interessado pode trocar os CEPACs que possui por metros quadrados regularizados de determinado imóvel. Por exemplo, se a lei que cria a operação consorciada determina que cada CEPAC equivale a 10m<sup>2</sup> de área regularizável, ele poderá converter o CEPAC no direito de regularizar 10m<sup>2</sup> do seu imóvel, seja quanto ao uso aplicado, seja quanto à sua construção, reforma ou ampliação.

As previsões relativas à regularização de usos proibidos e de construções feitas em desconformidade com o código de obras local devem ser previstas com cuidado pela lei que cria a operação consorciada. A Administração Municipal não pode regularizar todo e qualquer uso ou construção, no afã de arrecadar com a venda de CEPACs; usos nocivos ao entorno e construções que põem em risco a integridade física de moradores e usuários não devem ser regularizados.

## 7. APLICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DO ESTATUTO DA CIDADE ÀS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS INTERFEDERATIVAS

Como visto, o art. 34-A da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), com redação conferida pelo art. 24 da Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), prevê que *nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas*. E o parágrafo único do mesmo art. 34-A prevê que as disposições do Estatuto da Cidade sobre operações urbanas consorciadas aplicam-se às operações interfederativas, *no que couber*.

Faz-se necessário, portanto, entender em que medida as normas que regulam uma intervenção promovida pelo Município podem ser aplicadas a uma ação de competência da região metropolitana e da aglomeração urbana.

É preciso ter em mente que a região metropolitana e a aglomeração urbana não são entes federativos;<sup>11</sup> são, na verdade, órgãos públicos criados por lei complementar estadual, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição da República.

A lei complementar estadual cria a região metropolitana ou aglomeração urbana e define os Municípios que dela farão parte;<sup>12</sup> o mesmo diploma deve definir, também, as funções públicas de

11 Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a *Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios, pois na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política*. Para o autor, a região metropolitana é uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa, cujo gerenciamento pode ser feito *por entidade autárquica ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado) ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho), segundo os interesses e as conveniências de cada Região (...)*. O que não se permite, segundo o Mestre, é a constituição da Região Metropolitana como entidade política, *rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais*. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15.ed., São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 83-84). A Lei nº 13.089/2015 prevê o gerenciamento do ente metropolitano por um órgão colegiado, com representantes dos entes federativos que o compõem (art. 8º).

12 O Supremo Tribunal Federal já assentou que a participação dos Municípios, indicados pela lei complementar estadual como integrantes do ente metropolitano (CF, art. 25, §3º), é compulsória e independe de manifestação de vontade de cada qual ou de consulta plebiscitária às suas respectivas populações. Nesse sentido, a decisão proferida no julgamento da Adin 796/ES, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual do Espírito Santo que prevê consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (STF, Adin 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 2.2.1998), e o

interesse comum que serão desempenhadas pelo órgão e a estrutura de governança interfederativa, constituída pelas instâncias executiva – composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos que integram a unidade territorial (Municípios e Estado criador) – e colegiada deliberativa, que conta com representação da sociedade civil (Lei nº 13.089/2015, arts. 5º e 8º).<sup>13</sup>

Mas não basta editar a lei complementar estadual e nela definir as funções públicas de interesse comum: o Estatuto da Metrópole determina que as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas devem contar com *plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual* (art. 10).

Assim, uma lei complementar estadual cria a unidade territorial e outra lei ordinária estadual – não há exigência de quórum qualificado nesse caso – veicula o plano de desenvolvimento urbano integrado; a primeira define as funções de interesse comum a serem desempenhadas pela unidade territorial (CF, art. 25, §3º) – por exemplo, implantação de sistema de transporte coletivo metropolitano ou de sistema de saneamento básico integrado –, e a segunda prevê as diretrizes, projetos e ações mediante as quais essas funções comuns serão executadas. A lei complementar estadual que cria a unidade territorial indica, portanto, suas finalidades, e a lei estadual que aprova o plano integrado estabelece os meios utilizáveis para atingir esses objetivos. Assim, o plano integrado pode prever, por exemplo, que o sistema de transporte metropolitano seja implantado por meio de uma parceria público-privada, nos moldes da Lei nº 11.079/2004, ou que o serviço de saneamento básico seja executado mediante concessão (Lei nº 8.987/95 e Lei nº 11.445/2007, art. 11, inc. IV); nesse caso, a região metropolitana ou aglomeração urbana figurará como poder concedente do serviço público delegado.<sup>14</sup>

O plano de desenvolvimento integrado pode prever, ainda, como instrumento de alcance das finalidades da unidade territorial, a utilização de operações urbanas consorciadas interfederativas (Lei nº 13.089/2015, art. 9º, inc. IV); assim como o plano diretor municipal pode prever o emprego da operação urbana consorciada como instrumento de alcance dos objetivos da política urbana local (Lei nº 10.257/2001, art. 4º, inc. V, p e art. 32), o plano de desenvolvimento integrado pode prever que a operação consorciada interfederativa seja utilizada como ferramenta para alcançar as finalidades da região metropolitana ou aglomeração urbana.

Aliás, a previsão da operação consorciada interfederativa no plano de desenvolvimento urbano integrado é requisito *sine qua non* para sua utilização pelo órgão intermunicipal; já vimos que a ope-

---

acórdão proferido na Adin 1841/RJ, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que prevê que a participação de qualquer Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião depende de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (STF, Adin 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 1.8.2002). Não há, de fato, invasão à autonomia municipal pela lei complementar estadual que impõe a participação de Municípios em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, já que tal possibilidade decorre de mandamento constitucional (CF, art. 25, §3º), desde que esteja presente o interesse metropolitano que justifique sua criação.

13 O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Adin 1842/RJ, decidiu que a participação dos entes federativos nos colegiados das regiões metropolitanas não precisa ser paritária, *desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente*. Ou seja, *a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto*. (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013). A alocação de recursos pelos Municípios integrantes da região metropolitana também pode ser desigual, tendo em vista a disponibilidade financeira de cada um, mas todos devem ter participação nas instâncias decisórias. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole determina que a tomada de decisões e as responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesses comuns devem ser compartilhadas entre o Estado e os Municípios que compõem o ente metropolitano (Lei 13.089/2015, art. 7º-A).

14 A Lei Complementar nº 184/2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, define que, dentre as funções de interesse metropolitano, está *a mobilidade urbana metropolitana, que abrange os serviços referentes à circulação no sistema viário e os transportes públicos de grande capacidade, independentemente do modal, bem como das vias e da infraestrutura de mobilidade urbana, de cargas e passageiros, que tenham caráter metropolitano e que atendam, prioritariamente, a pessoa com deficiência, privilegiando-se o transporte aquaviário* (art. 3º, inc. III); o mesmo diploma estadual prevê que os serviços de transporte metropolitano podem ser executados mediante concessão, cabendo ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro *aprovar editais de licitação de serviços de transporte público de caráter metropolitano e de operação ou concessão de gestão de vias de impacto metropolitano* (art. 11, inc. X, b). O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Adin 1842/RJ, reconheceu que a titularidade do serviço de saneamento básico é do colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado que compõem a região metropolitana; esse órgão colegiado, nos termos da mesma decisão, faz o papel de poder concedente, na hipótese de prestação do serviço mediante contrato de concessão (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013).

ração urbana consorciada municipal não pode ser utilizada sem previsão no plano diretor, dada a incidência, na espécie, do princípio da reserva de plano (Lei nº 10.257/2001, art. 32); da mesma forma, sem previsão no plano de desenvolvimento integrado não é possível aplicar a operação consorciada interfederativa; ou seja, o princípio da reserva de plano é aplicável também ao exercício da função metropolitana. Essa é a única conclusão possível, diante da previsão constante do art. 34-A, parágrafo único, da Lei nº 10.257/2001, segundo o qual as disposições do Estatuto da Cidade sobre operações consorciadas municipais são aplicáveis às operações urbanas consorciadas interfederativas.

## 8. PREVISÃO DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

O Estatuto da Metrópole define o conteúdo mínimo do plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 12, §1º);<sup>15</sup> do texto do plano devem constar, em primeiro lugar, *as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos* (inc. I). Assim, o plano integrado deve dispor sobre as ações e projetos necessários à execução da função metropolitana, isto é, sobre as iniciativas que serão tomadas para atingir as finalidades legais da unidade territorial criada. Por exemplo, se uma das funções públicas da região metropolitana for o gerenciamento conjunto de resíduos sólidos, o plano pode prever a implantação de um aterro sanitário que sirva de destino final ao lixo produzido pelos Municípios integrantes da unidade; se a aglomeração urbana tiver como uma de suas funções a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas, o plano integrado pode prever a construção de *piscinões* que atendam as diferentes localidades,

O plano de desenvolvimento urbano integrado também deve prever o macrozoneamento da unidade territorial urbana (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §1º, inc. II). Assim como a lei de zoneamento – seguindo as diretrizes do plano diretor municipal – divide o território do Município, o plano integrado separa o território da região metropolitana ou aglomeração urbana em diferentes zonas de uso. O macrozoneamento é feito de acordo com as funções públicas a serem desempenhadas pelo ente; se a função do ente metropolitano for, por hipótese, o gerenciamento conjunto de resíduos sólidos, o macrozoneamento deve definir a área em que será instalado o aterro sanitário e as estações de transbordo; caso a função conjunta seja a prestação de serviço de saneamento básico para as populações dos diferentes municípios que compõem a unidade territorial, o macrozoneamento pode definir em qual área da região metropolitana será instalada a infraestrutura necessária à prestação do serviço, e qual as áreas protegidas ambientalmente em razão da presença de mananciais.

Aqui cabe uma observação: é certo que os Municípios integrantes da unidade territorial devem compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §3º); mas o macrozoneamento da região metropolitana ou da aglomeração urbana deve se limitar a dividir o território com vistas ao exercício das funções de interesse comum, para as quais a unidade foi legalmente criada. Não deve haver interferência em assuntos locais e nem na execução de serviços públicos de competência do Município (CF, art. 30), em respeito à autonomia federativa, consagrada constitucionalmente (CF, art. 18).<sup>16</sup>

15 De forma análoga, o Estatuto da Cidade também prescreve o conteúdo mínimo do plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 42).

16 O Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a exigência legal de edição do plano de desenvolvimento urbano integrado, a ser elaborado por representantes do Estado, dos Municípios e da sociedade civil (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §4º), com base nos fundamentos do federalismo de cooperação. No entender da Corte, a norma é compatível com a regra constitucional que estabelece ser de competência da União estabelecer diretrizes gerais de desenvolvimento urbano e editar normas gerais de direito urbanístico (CF, art. 21, inc. IX e art. 24, inc. I). Assim, a decisão do Estado de criar a região metropolitana é discricionária (CF, art. 25, §3º), mas, uma vez criada, sua atuação deve vir definida no plano de desenvolvimento integrado, o qual, nas palavras na Relatora, *não consubstancia ingerência à autonomia político-administrativa de Estados e Municípios, pois se limita à definição dos componentes elementares desse instrumento de política urbana, ficando a cargo dos entes federados envolvidos na instituição da região metropolitana ou aglomeração urbana a elaboração de planejamento estratégico e diretrizes de políticas públicas*. (Adin 5.857/PA, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Cármen Lúcia, j. 11.10.2019, DOU 12.11.2019). Para Eros Roberto Grau, o fenômeno metropolitano é *orgânico*, ou seja, não decorre da divisão político-administrativa do território em

Pois bem. De forma similar ao que ocorre nas operações urbanas consorciadas municipais, a lei que cria a operação urbana consorciada interfederativa pode prever a possibilidade de alteração dos usos previstos no plano diretor integrado, desde que o interessado arque com a contrapartida prevista na mesma lei (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. I c/c art. 33, inc. VI, aplicáveis à operação consorciada interfederativa por força do art. 34-A da mesma lei).

A lei que cria a operação urbana interfederativa é, obviamente, uma lei estadual, já que promove alterações em outra lei estadual, qual seja, a lei que aprova o plano de desenvolvimento urbano integrado; a lei da operação pode prever, como benefício aos interessados, que os usos inicialmente fixados no macrozoneamento do plano integrado sejam alterados, mediante o pagamento de contrapartida à unidade territorial, que, por sua vez, utilizará os montantes arrecadados para financiar as obras públicas necessárias à execução das funções públicas definidas na lei que criou a região metropolitana ou aglomeração urbana, de acordo com o programa básico de ocupação da área objeto da ação concertada (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. III c/c art. 34-A, parágrafo único).

São, portanto, três leis estaduais diversas: a lei complementar estadual que cria a região metropolitana ou aglomeração urbana (CF, art. 25, §3º e Lei nº 13.089/2015, art. 3º), a lei estadual que aprova o plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 10) e a lei estadual que cria a operação urbana consorciada interfederativa (Lei nº 10.257/2001, art. 34-A).

A lei estadual específica que cria a operação consorciada interfederativa encontra fundamento na lei estadual que aprova o plano de desenvolvimento urbano integrado; é a lei que institui o plano que deve prever a possibilidade de utilização da ação consorciada, da mesma forma como é a lei que institui o plano diretor municipal que deve prever a possibilidade de utilizar o instrumento (Lei nº 10.257/2001, art. 32).

O Plano integrado prevê, de forma genérica, as operações urbanas interfederativas que poderão ser realizadas pela unidade territorial, bem como sua área de abrangência, mas é a lei estadual específica que regula a operação que definirá, com exatidão, o perímetro de implantação, os benefícios utilizáveis pelos interessados em aderir à ação concertada e a contrapartida a ser paga.

Trata-se da mesma fórmula aplicável a muitos dos instrumentos jurídico-urbanísticos criados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O direito de preempção, por exemplo, para ser aplicado, depende de previsão genérica no plano diretor municipal e de lei específica municipal, baseada no plano diretor, que delimita as áreas da cidade em que o instrumento pode incidir e fixa o seu *prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência* (Lei nº 10.257/2001, art. 25, §1º). Da mesma forma, a utilização do parcelamento e edificação

---

que se manifesta. Trata-se, segundo o autor, de fenômeno que se manifesta mesmo em países que não adotam o modelo federativo, mas que assume uma complexidade específica no caso do Brasil, já que, aqui, os Municípios são titulares de autonomia, constitucionalmente assegurada. Diante disso, surge a questão de como se tornar vinculatório, para a totalidade dos Municípios integrantes da região metropolitana, o planejamento metropolitano - o autor escreve tendo em mira o art. 164 da Constituição Federal de 1967, mas as considerações são válidas até hoje. (GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974, pp. 95-96). Sobre o tema, já tivemos a oportunidade de afirmar que *as prescrições do plano de desenvolvimento urbano integrado devem respeitar a autonomia do Município para organizar o próprio território* (CF, art. 30, inc. VIII). *Não pode, portanto, regular matéria de cunho estritamente local. Suas normas devem se limitar a adequar o território da região metropolitana de modo a viabilizar a prestação dos serviços metropolitanos, aqueles cuja execução, de forma isolada, por parte de um Município seja inviável ou cause impactos em Municípios limítrofes* (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inc. II). *O plano de desenvolvimento urbano, aprovado por lei estadual, visa à satisfação do interesse metropolitano, enquanto que o plano diretor, aprovado por lei municipal, objetiva satisfazer o interesse local. Ambos os interesses são previstos constitucionalmente e são, portanto, compatíveis, desde que respeitados os âmbitos de atuação do ente metropolitano e dos Municípios que compõem a unidade territorial*. (LEVIN, Alexandre. *Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas*. In: *Cadernos Jurídicos/Escola Paulista da Magistratura (EPM)*, São Paulo, ano 20, nº 51, Setembro-Outubro/2019, v. 1, p. 71-91). Já para José Afonso da Silva, há limites para a definição das funções metropolitanas pela lei estadual que cria a região metropolitana: *entre elas, não podem estar as de estrito interesse local, isto é, as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integrando a autonomia dos Municípios integrantes*. (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 164). No mesmo sentido, José Nilo de Castro afirma que *só alguns serviços é que se pode desmunicipalizar, obtendo-se aí o que o constituinte previu como função pública* (o autor se refere ao texto do art. 25, §3º, da CF). (CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7.ed. Belho Horizonte: Del Rey, 2010, p. 372).

compulsórios e da transferência do direito de construir depende de previsão genérica no plano diretor e de lei municipal específica (Lei nº 10.257/2001, art. 5º e art. 35, respectivamente).

Vale repetir: trata-se da aplicação do princípio da reserva de plano, segundo o qual os instrumentos utilizáveis na (re)ordenação do espaço urbano depende de previsão no plano diretor.

## 9. ALTERAÇÃO DAS DIRETRIZES DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

A Lei nº 13.089/2015 também exige que as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano constem obrigatoriamente do plano de desenvolvimento integrado (art. 12, §1º, inc. III). Os Municípios que compõem a unidade territorial devem, portanto, se articular no sentido de criar regras para o parcelamento e uso do solo, nos limites do território que compõe a unidade territorial; tais regras devem constar do plano integrado.

Em outras palavras, o plano integrado prevê índices gerais de parcelamento (tamanhos mínimos e máximos de lotes, áreas institucionais obrigatórias, arruamento e ligação com o sistema viário etc.), usos possíveis (residencial, industrial, comercial, misto) e parâmetros gerais para as construções a serem realizadas em áreas que compõem o território da região metropolitana. É claro que essas regras não podem interferir na competência de cada Município para dispor sobre o seu próprio parcelamento; cada um dos Municípios que compõem a unidade territorial possui regras próprias sobre loteamento e desmembramento,<sup>17</sup> utilização do solo e obras e edificações, editadas com base na sua competência para dispor sobre matéria de interesse local (CF, art. 30, incs. I e VIII).

O plano integrado deve dispor apenas sobre regras diretamente relacionadas à execução da função pública comum para a qual a unidade territorial foi criada. Deve dispor, por exemplo, sobre o loteamento nas áreas limítrofes dos Municípios conurbados,<sup>18</sup> ou sobre os usos possíveis e parâmetros construtivos em áreas destinadas à execução comum de serviços públicos. Caso uma das funções da unidade territorial seja, por hipótese, a implantação de um sistema viário comum, o parcelamento e a ocupação da área em que será construído um novo anel viário devem ser disciplinados pela lei estadual que institui o plano de desenvolvimento urbano integrado.

Ocorre que, nos moldes do que prescreve o Estatuto da Cidade, podem ser previstas nas operações consorciadas *a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente* (art. 32, §2º, inc. I). Essa norma é aplicável às operações urbanas consorciadas interfederativas, em virtude do art. 34-A da mesma lei federal e, portanto, os parâmetros de parcelamento e uso do solo, previstos no plano de desenvolvimento integrado, podem ser modificados pela lei estadual que cria a operação; ou seja, a lei estadual que regula a ação concertada pode prever a possibilidade de parcelar ou construir de

17 Vale ressaltar que a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano em âmbito nacional, atribui ao Estado a competência para disciplinar a aprovação do parcelamento pelos Municípios *quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal* (art. 13, inc. II). Cabe aos Estados, também, disciplinar o parcelamento do solo em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal (art. 13, inc. I) e nos casos em que o loteamento abranger área superior a 1.000.000m<sup>2</sup> (inc. III). Em todos os casos, surge o interesse estadual em regular o parcelamento do solo, já que sua efetivação atinge mais de um Município ou uma parcela significativa do território estadual. Da mesma forma, o interesse metropolitano justifica que o parcelamento de áreas situadas no perímetro da unidade territorial seja regulado pela lei estadual que institui o plano integrado, e conte com a aprovação do órgão de governança interfederativa, nos casos em que o loteamento ou desmembramento interferir diretamente na execução da função pública de interesse comum que justificou a criação da unidade. Nesse sentido, a Lei nº 6.766/79 estatui que *no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana* (art. 13, parágrafo único). Note que a lei não afasta a competência do Município para a aprovação do loteamento, mas exige exame prévia por parte do órgão de governança da unidade territorial.

18 Françoise Choay explica que o termo *conurbação* foi criado por Patrick Geddes, urbanista de origem escocesa, para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região toda, pela influência atrativa de uma grande cidade. O autor usou esse neologismo para designar a grande Londres e as regiões que a cercam, especialmente, Manchester e Birmingham. (CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades* – uma antologia. 5.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998, p. 2).



modo diverso ao que diz o plano integrado, desde que os interessados arquem com as contrapartidas previstas no mesmo diploma legal. E os montantes arrecadados com tais contrapartidas serão aplicados na execução das obras necessárias ao atingimento dos objetivos indicados pela lei complementar estadual que cria a região metropolitana ou aglomeração urbana, de acordo com o programa básico de ocupação da área objeto da operação (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. II e §1º).

A lei que cria a operação urbana interfederativa pode prever, também, a concessão de benefícios aos proprietários que utilizam tecnologias visando à redução de impactos ambientais, e que comprovem *a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas* (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. III c/c art. 34-A, parágrafo único).<sup>19</sup>

Assim, a lei estadual que regula a ação concertada interfederativa pode prever benefícios aos interessados que utilizarem, nas construções realizadas em imóveis localizados no território da região metropolitana ou aglomeração urbana, tecnologias para obter energia limpa, como, por exemplo, as energias solar e eólica. Da mesma forma, podem ser previstos benefícios em troca do aumento da área permeável da construção, o que contribui para evitar enchentes e deslizamentos. As espécies de contrapartidas a serem contempladas com as vantagens legais devem vir expressamente previstas na lei que regula a operação interfederativa, conforme a parte final do dispositivo em comento (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. III). A regra é fundamentada no princípio da legalidade: benefícios como a anistia a construções irregulares, por exemplo, somente podem ser concedidos na hipótese de estrito cumprimento das exigências legais, sob pena de tratamento desigual a diferentes interessados em participar da operação. É necessário que a lei que regula a operação interfederativa prescreva, com a maior precisão possível, por exemplo, qual a metragem de área regularizável ou edificável para cada metro quadrado de área permeável, ou para cada KWh (Kilowatts/hora) de energia solar produzida no imóvel. Essa especificação legal contribui para garantir tratamento impessoal, por parte da Administração, a todos aqueles que pretendem participar da ação consorciada.

## **10. PROGRAMA DE ATENDIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL PARA A POPULAÇÃO DIRETAMENTE AFETADA PELA OPERAÇÃO CONSORCIADA INTERFEDERATIVA**

A operação urbana consorciada interfederativa deve, necessariamente, contar com um programa de atendimento econômico e social para a população que reside no perímetro de abrangência da ação concertada (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. III c/c art. 34-A, parágrafo único).

A regra visa combater um efeito comum às diferentes modalidades de intervenção urbanística estatal: a expulsão dos usos, das atividades e da população que tradicionalmente ocupava a área objeto da intervenção, processo denominado *gentrificação*. Isso porque, em geral, essas áreas, justamente por estarem em situação de deterioração (e daí a necessidade de serem revitalizadas), são ocupadas por população de baixa renda, que dificilmente permanecerá no local após o início da ação urbanística.<sup>20</sup>

19 A previsão encontra fundamento no princípio do desenvolvimento sustentável, previsto no art. 225 da Carta, e na diretriz constante do art. 2º, inc. I, da Lei nº 10.257/2001.

20 “Espera-se que a operação provoque uma valorização da área, pelo simples fato de ser objeto de investimentos planejados e concentrados. Boa parte das áreas que são objeto de operações deste tipo, exatamente por serem desestruturadas ou fisicamente deterioradas, são ocupadas por populações, atividades econômicas e usuários de baixa renda. A questão então seria – como garantir a não expulsão desta população?”. (INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. (Coord.) Raquel Rolnik. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, p.83). No mesmo sentido, Jean-Paul Lacaze, referindo-se especificamente a operações de revitalização de áreas urbanas explica que, justamente porque se trata de área vetusta e pouco atraente, a área objeto da operação acolhe “populações marginais, idosas ou de poucos recursos” e, portanto, qualquer operação de reabilitação coloca “o problema da manutenção no local ou do realojamento dessas populações”. Em razão disso, destaca o autor a contradição, sempre presente nesses casos de readequação urbanística, entre os objetivos econômicos de revalorização e os objetivos de assistência aos menos favorecidos. (LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. 2.ed. Campinas: Papirus, 1993, p.82).

Na maioria das vezes, a valorização dos imóveis localizados no perímetro de uma operação urbana torna o custo da moradia elevado demais para os que tradicionalmente habitam a área. Preços de aluguéis altos e ofertas irrecusáveis de compra (para os poucos que tenham o domínio das propriedades locais) acabam inviabilizando a permanência da população de baixa renda na área.<sup>21</sup>

A gentrificação é contrária aos objetivos de qualquer operação urbanística, tendo em vista que toda ação urbana deve atribuir à habitação a sua devida importância. Ainda que a construção de conjuntos habitacionais não seja a meta principal da operação consorciada interfederativa, o direito à moradia da população que reside no perímetro atingido deve ser sempre respeitado.

De fato, da análise do ordenamento jurídico pátrio extrai-se que uma das principais metas a serem alcançadas pelo exercício da função urbanística estatal é justamente assegurar ao cidadão condições dignas de habitação. Nessa direção, a Constituição Federal elenca o direito à moradia como um dos direitos sociais a serem garantidos pelo Poder Público (art.6º). Prescreve a Carta, ainda, que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art.182), dentre elas a de disponibilizar moradia digna para os que nela habitam.

Diante desses comandos constitucionais, a lei que cria a operação urbana consorciada interfederativa deve prever mecanismos de defesa do direito à moradia da população atingida pela intervenção, a fim de evitar sua expulsão da área objeto da ação urbana e o seu deslocamento para zonas periféricas da cidade. É com base nesse lastro constitucional que a Lei nº 10.257/2001 previu a inclusão obrigatória, na lei específica que aprova a operação urbana consorciada, de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada (art. 33, III).

O plano da ação concertada deve prever a aplicação de instrumentos urbanísticos que assegurem, tanto quanto possível, a permanência da população de baixa renda que já habitava a área antes da intervenção. Dentre essas medidas, citamos a instituição de *zonas especiais de interesse social* (Estatuto da Cidade, art.42-A, V), a construção de habitações populares no perímetro da operação e os diversos instrumentos jurídicos de regularização fundiária, como a *concessão de uso especial para fins de moradia* (MP nº2.220/01), a *concessão de direito real de uso* (Decreto-Lei nº271/67, art.7º) e o *direito de superfície* (Lei nº10.257/2001, arts.21 a 24).

Na mesma direção, o Estatuto da Metrópole prevê que o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deve contemplar as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (art. 12, §1º, inc. VII). Essas diretrizes devem ser incorporadas pelo plano da operação consorciada interfederativa, ou seja, os instrumentos de regularização da posse devem ser aplicados também no perímetro da ação concertada interfederativa.

Afinal, a migração de toda a população de baixa renda de uma área objeto de operação urbana para regiões periféricas da cidade pode agravar o déficit habitacional e resultar em problemas de

21 David Harvey aborda o processo de gentrificação observado nas grandes cidades do globo. Para o autor, trata-se de “ondas de reestruturação urbana através da “destruição criativa”, que quase sempre tem uma dimensão de classe, uma vez que são os pobres, os menos favorecidos e os marginalizados do poder político que sofrem mais com o processo. A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os destroços do velho”. De acordo com sua visão, cuida-se de processo decorrente do investimento do capital excedente no processo de transformação das cidades. Ressalta o autor, ainda, que a gentrificação não é fenômeno recente, tendo sido observada já na reconfiguração urbana de Paris, levada a efeito por Georges-Eugène Haussmann, na segunda metade do século XIX. Nas suas palavras, “Haussmann entendeu claramente que sua missão era ajudar a resolver o problema do capital e do desemprego por meio da urbanização. Reconstruir Paris absorveu enormes volumes de dinheiro e mão de obra pelos padrões da época, e, juntamente com a supressão das aspirações dos trabalhadores parisienses, foi um veículo primordial para a estabilização social”. O mesmo fenômeno teve lugar em Nova York, na revitalização do *Bronx*; em Mumbai e Nova Delhi, na Índia; em Seul, na Coreia do Sul; em Xangai, na China; e em diversas outras cidades asiáticas e sul-americanas de grande porte. O roteiro descrito pelo autor é sempre o mesmo: há uma enorme pressão por parte de investidores do mercado imobiliário para que a população de baixa renda que ocupa as áreas centrais das grandes cidades deixem suas casas – gratuitamente ou após o recebimento de indenizações ínfimas –, a fim de que sobre elas sejam erguidos empreendimentos imobiliários altamente lucrativos. O autor discorre que na China, por exemplo, “milhões de pessoas estão sendo despejadas dos espaços que ocupam há longo tempo – 3 milhões só em Pequim. Como não possuem direitos de propriedade, o Estado pode simplesmente removê-las por decreto, oferecendo um pequeno pagamento para ajudá-las na transição antes de entregar a terra para as construtoras, com grandes lucros”. (HARVEY, David. O direito à cidade. *Revista Piauí*, edição 82, jul/2013).



ordem ambiental nas áreas receptoras, que podem não contar com a infraestrutura necessária para receber esse contingente populacional. Restariam desatendidas, dessa forma, as diretrizes de política urbana elencadas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001, especialmente as que proíbem o “parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (VI, c); a “deterioração das áreas urbanizadas” (VI, f); e a “poluição e a degradação ambiental” (VI, g).

Diante disso, é preciso compatibilizar os objetivos da operação consorciada interfederativa com a permanência da população que tradicionalmente habita a área. E isso pode ser feito, como dito, a partir da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária e da construção de habitação popular, medidas que podem ser incluídas no próprio plano da ação urbana.

## **11. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA COMO REQUISITO PARA IMPLEMENTAR A OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA**

Como visto, a lei estadual que regula a operação urbana consorciada interfederativa pode prever modificações dos índices urbanísticos e das normas edilícias aplicáveis às construções realizadas no perímetro da operação (Lei nº 10.257/2001, art. 32, §2º, inc. I).

Entretanto, conforme trecho final do dispositivo, o impacto ambiental decorrente dessas alterações deve ser considerado, ou seja, os seus efeitos negativos e positivos no meio ambiente urbano devem ser sopesados.

É necessário verificar se da implantação da ação consorciada interfederativa decorrerão efeitos urbanísticos negativos no perímetro de abrangência da operação e/ou nas áreas circunvizinhas. Na possibilidade de ocorrerem danos, medidas devem ser previstas no próprio plano para evitá-los ou compensá-los, sob pena da impossibilidade de se iniciar a ação consorciada. Alguns efeitos negativos podem até ser tolerados, desde que compensados pelos efeitos positivos que advirão da intervenção.

Deve-se considerar, por exemplo, o impacto do maior adensamento construtivo e/ou populacional na circulação de veículos particulares e de transporte público. Caso essas modificações possam gerar dificuldades incontornáveis para o tráfego na região, o projeto da operação consorciada deverá ser repensado ou abandonado.

O sopesamento entre os efeitos positivos e negativos da ação consorciada se dá por meio do estudo de impacto de vizinhança (EIV), cuja elaboração é requisito essencial de qualquer operação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. V, aplicável às operações consorciadas interfederativas por força do art. 34-A do mesmo diploma).

As regras gerais para elaborar o EIV estão dispostas nos arts. 36 a 38 da Lei nº 10.257/2001. O art. 37 elenca as questões que devem ser abordadas no EIV e obriga o Poder Público a dar ampla publicidade a todos os documentos integrantes do estudo.

De acordo com o art. 36 da Lei nº 10.257/2001, é a lei municipal que define *os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal*. Aplicado o dispositivo às operações urbanas consorciadas interfederativas, por força do que dispõe o art. 34-A da Lei nº 10.257/2001, chega-se à conclusão de que lei estadual deve prever os empreendimentos e atividades privados ou públicos que dependem de EIV, a fim de obter as licenças a cargo do órgão de governança interfederativa da região metropolitana ou aglomeração urbana (Lei nº 13.089/2015, art. 8º).

Nada impede que a mesma lei estadual que regula a operação urbana consorciada interfederativa indique as obras públicas e construções particulares que dependerão de prévia elaboração do EIV para obter a licença urbanística correspondente. Mas é fundamental que as obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente urbano sejam licenciadas somente após as conclusões alcançadas pelo estudo.

A analogia com o que dispõe a Constituição Federal acerca do estudo de impacto ambiental (EIA-RIMA) é inevitável (CF, art. 225, §1º, inc. IV). Lá, como aqui, somente as obras ou atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental dependem da realização do estudo para serem licenciadas. Como exemplo, podemos citar a construção de um anel viário que atravessa o território dos Municípios integrantes de unidade territorial, e cuja construção esteja prevista como uma das funções públicas comuns pela lei que cria a unidade e pelo plano diretor integrado.

A lei que regula a operação consorciada interfederativa pode prever o rol das obras, destinadas a cumprir os objetivos da função metropolitana, que dependam da produção de um EIV para viabilizar o seu licenciamento pelo órgão competente da unidade territorial. É claro que a previsão na lei que cria a operação consorciada não impede que o EIV seja exigido por cada um dos Municípios integrantes para outras obras públicas ou atividades privadas, que não integrem o plano da ação concertada. Lei municipal pode definir os empreendimentos privados ou públicos em área urbana que dependam de elaboração de EIV para serem licenciados, independentemente da existência de operação consorciada (Lei nº 10.257/2001, art. 36); mas a lei estadual que regula a operação consorciada pode apresentar o rol das obras e atividades, realizadas em função do instrumento, que dependem do EIV. Aliás, a leitura do art. 33, inc. V, da Lei nº 10.257/2001 autoriza interpretar que a operação, globalmente considerada, necessita de prévio EIV para ser implementada.

Interessa ressaltar que *a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental* (Lei nº 10.257/2001, art. 38). Assim, além do EIV, pode ser exigido a realização do EIA-RIMA, nas hipóteses em que a realização de obras e atividades previstas no plano da operação consorciada interfederativa seja potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (CF, art. 225, §1º, inc. IV).<sup>22</sup>

## 12. CONTROLE DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA PELA SOCIEDADE CIVIL

Do plano da operação urbana consorciada interfederativa, criado por lei estadual, deve, obrigatoriamente, constar a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil (Lei nº 10.257/2001, art. 33, inc. VII c/c art. 34-A, parágrafo único).

O dispositivo remete aos arts. 6º a 8º da Lei nº 13.089/2015, que prescrevem normas gerais sobre a governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Dentre os princípios de governança previstos no art. 6º, está o da gestão democrática da cidade, tratado pelos arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001. Esse princípio fundamenta uma série de regras que impõem a participação popular nas decisões relacionadas à atividade urbanística do Estado. Devem ser utilizados como instrumentos que dão concretude ao princípio, dentre outros, órgãos colegiados com participação de membros da sociedade civil e audiências e consultas públicas, imprescindíveis no processo de elaboração do plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 40, §4º) e do plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §2º, inc. I).

O plano urbano integrado, por sua vez, deve ser *elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada* e será aprovado pelo órgão colegiado competente para o exercício da governança interfederativa (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §4º), que deve constar, obrigatoriamente, com representação da sociedade civil (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. II).

22 A Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986, indica um rol de atividades que somente podem ser licenciadas após a realização de EIA-RIMA (art. 2º). A lista não é exemplificativa, visto a norma utilizar a expressão *tais como* para se referir às atividades *modificadoras do meio ambiente*. Nada obsta, portanto, segundo Édis Milaré, *que o órgão ambiental, defrontando-se com atividade não constante do rol mencionado, mas capaz de sensível degeneração do ambiente, determine a realização do EIA*. (MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 498).

Ainda sobre tema, vale notar que o Estatuto da Cidade prevê que *os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania* (Lei nº 10.257/2001, art. 45).

Citem-se, também, a respeito, o dispositivo do Estatuto da Metrópole que prevê a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão (Lei nº 13.089/2015, art. 7º, inc. V), bem como a regra que impõe que representantes da sociedade civil integrem a instância colegiada deliberativa da região metropolitana ou da aglomeração urbana (Lei nº 13.089/2015, ar. 8º, inc. II).

Há, portanto, participação da sociedade civil em todas as fases de implantação da operação urbana consorciada interfederativa – desde sua previsão no plano urbano integrado, até a fase em que o controle sobre os seus resultados é realizado. A gestão do instrumento urbanístico também deve contar, como visto, com a presença de representantes da sociedade, que têm assento nas instâncias colegiadas deliberativas da unidade territorial (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. II).

Tudo isso significa que não há operação consorciada interfederativa sem decisão popular que aprove sua inclusão no plano diretor integrado, como instrumento de consecução das finalidades da região metropolitana ou aglomeração urbana. O processo de elaboração da lei estadual que cria o plano integrado depende da participação popular, como garantia de sua legitimidade (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §2º, inc. I); seu texto é submetido, compulsoriamente, a audiências e consultas públicas, e é nelas que deve ser discutida e aprovada a utilização das operações consorciadas interfederativas como instrumento para atingir as finalidades da unidade territorial, previstas na lei complementar que a criou (Lei nº 13.089/2015, art. 3º).

O controle popular visa garantir a legalidade da operação consorciada, a verificar, por exemplo, se os recursos arrecadados são aplicados, exclusivamente, na sua área de abrangência (Lei nº 10.257/2001, art. 33, §1º), ou se as obras previstas no plano da operação foram concluídas de acordo com o cronograma preestabelecido.

Tendo em vista a significativa alteração que a operação consorciada promove no espaço urbano, especialmente em vista do aumento do potencial construtivo e das obras previstas no plano da operação, a população local deve opinar sobre sua utilização como instrumento de intervenção urbanística, bem como contribuir para o controle de sua legalidade. Os conselhos das operações consorciadas interfederativas devem reservar assentos aos mais diversos setores da sociedade civil envolvidos no processo de requalificação urbana: representantes de incorporadoras e construtoras, de entidades de defesa de moradia popular, de moradores, de entidades de classe, dentre outros interessados.

### **13. COMPARTILHAMENTO DE RESPONSABILIDADES E DE GESTÃO PELO ESTADO E PELOS MUNICÍPIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO CONSORCIADA INTERFEDERATIVA**

Dentre os princípios que regem a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas está o do *compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado* (Lei nº 13.089/2015, art. 6º, inc. II). A Administração Estadual não deve tomar sozinha todas as decisões acerca da execução das funções públicas de interesse comum – os Municípios que compõem a unidade territorial devem, necessariamente, participar do processo deliberativo, ainda que não necessariamente com o mesmo poder decisório.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Adin 1842/RJ, decidiu que a participação dos entes federativos nos colegiados das regiões metropolitanas não precisa ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. Ou seja, a

A implantação de processo compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto às funções públicas de interesse comum também aparece como diretriz do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015, art. 7º); a lei faz, ainda, referência expressa ao compartilhamento de decisões com vistas à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou atividade relacionada às funções públicas comuns (Lei nº 13.089/2015, art. 7º-A). Este último dispositivo nos faz concluir que a elaboração e a gestão do plano da operação consorciada devem contar com a participação de representantes de todas as unidades federativas integrantes da região metropolitana ou aglomeração urbana.

Na mesma toada, a lei impõe que o órgão de direção da unidade territorial seja composto por *representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas* (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. I). O Estado criador e os Municípios que compõem a unidade territorial devem executar em conjunto os projetos e atividades relacionados à função de interesse comum.

É a instância colegiada prevista no mesmo art. 8º que aprova o plano de desenvolvimento urbano integrado, que deve ser, por sua vez, *elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada*, antes de sua apreciação pela Assembleia Legislativa (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §4º). Ou seja, antes de virar lei, o plano de desenvolvimento urbano integrado deve ser avalizado pela autoridade máxima da unidade territorial.

Ora, a operação urbana consorciada interfederativa deve ser prevista no plano integrado e, portanto, conclui-se que é o conjunto das unidades federativas agrupadas na região metropolitana ou aglomeração urbana, por meio de seus representantes no órgão deliberativo, que decide sobre sua utilização.

Os representantes das diferentes unidades federativas participam não só da criação do instrumento concertado, mas também de sua gestão. A instância colegiada da unidade territorial deve tomar todas as decisões relativas à operação consorciada. Deve, por exemplo, deferir a utilização dos benefícios aos interessados, deve verificar o pagamento das contrapartidas, deve contratar e fiscalizar a construção das obras públicas necessárias ao cumprimento de suas finalidades, deve emitir as licenças urbanísticas das construções que usufruíram dos benefícios da operação, enfim, deve conduzir todo o processo de implementação do instrumento.

A participação dos Municípios nas decisões do órgão não é paritária: o peso dos votos pode variar de acordo com o rateio dos custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa (Lei nº 13.089/2015, art. 7º, inc. IV). Essa forma de decidir pode representar mais uma dificuldade para a implementação da operação urbana consorciada – os conflitos entre os interesses específicos de cada Município que integra a unidade territorial pode dificultar a aplicação do instrumento.

Essa, aliás, é uma dificuldade que se apresenta em todos os aspectos do processo de elaboração do plano diretor integrado – muitas vezes, os conflitos entre os Municípios integrados e entre esses e a Administração Estadual podem obstar a edição da lei estadual que institui o plano.

## REFERÊNCIAS

- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades – uma antologia*. 5.ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de direito comercial, volume 2: direito de empresa*. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FERNANDEZ, Antonio Carceller. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 2.ed. Madrid: Montecorvo, 1981.
- GASPARINI, Diogenes. *O Estatuto da Cidade*. São Paulo: NDJ, 2002.

---

*participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.* (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013).

- GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- HARVEY, David. O direito à cidade. *Revista Piauí*, edição 82, jul/2013.
- INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. (Coord.) Raquel Rolnik. 3.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.
- KALFLÈCHE, Grégory. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Presse Universitaires de France, 2012.
- LACAZE, Jean-Paul. *Os métodos do urbanismo*. Tradução de Marina Appenzeller. 2.ed. Campinas: Papirus, 1993.
- LEVIN, Alexandre. Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) como fonte de recursos para o incremento da infraestrutura urbana. *Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, jan./jun. 2013.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execução das políticas públicas metropolitanas*. In. Cadernos Jurídicos/Escola Paulista da Magistratura (EPM), São Paulo, ano 20, nº 51, Setembro-Outubro/2019, v. 1.
- \_\_\_\_\_. *Operação urbana consorciada: concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
- \_\_\_\_\_. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Dir. Urbano e Ambiental – FDU*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15.ed., São Paulo: Malheiros, 2006.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



*Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*



---

# Artigo 25

THIAGO MARRARA<sup>1</sup>; DANIELLE ZOECA ROSIM<sup>2</sup>

---

## 1. CONCEITOS PRELIMINARES: VALIDADE, VIGÊNCIA E EFICÁCIA DAS NORMAS

A discussão sobre a validade jurídica das normas e do ordenamento jurídico dá ensejo a amplas discussões zetéticas. No entanto, sob a perspectiva da dogmática jurídica, trata-se de questão bem delimitada,<sup>3</sup> perpassando os conceitos de validade, vigência e eficácia.

Segundo Tércio Sampaio Ferraz Jr.,<sup>4</sup> uma norma válida é uma norma integrada ao ordenamento jurídico, ou seja, uma norma que observou os requisitos previstos no ordenamento para a sua formação, dividindo-se a análise em requisitos de validade formal, que inclui a análise da competência (iniciativa para a propositura da lei) e do momento (a Constituição Federal, por exemplo, não pode ser emendada durante o estado de sítio), e de validade material (análise da matéria veiculada pela norma).

Vigência, por sua vez, indica o tempo em que os comportamentos prescritos pela norma podem ser exigidos. Trata-se de conceito referente à exigibilidade do comportamento prescrito na norma, que se inicia a partir de certo momento e permanece até a revogação da norma.<sup>5</sup> Embora seja comum a coincidência, não necessariamente a vigência ocorre com a publicação do ato normativo. A exigibilidade pode ser postergada por meio da previsão de um período denominado “*vacatio legis*”. Durante esse período, a lei existe, é tomada a princípio como válida, mas ainda não exigível.

O art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro estabelece como regra geral a *vacatio legis*, ao prever que a lei interna começa a ter vigência no Brasil quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada, salvo disposição em contrário. Uma vez aberta a possibilidade de modelagem do termo inicial da exigibilidade do comando legal, o órgão competente pela criação da lei poderá escolher o momento de sua vigência, fazendo-o coincidir com a sua publicação, ou até mesmo postergá-lo para mais de 45 dias, fixando-o para após dois anos da publicação, por exemplo. Caso nada disponha sobre isso, valerá a regra geral dos 45 dias. Pode-se dizer que a problemática está, então, em saber como sopesar esse período. Nessa ponderação, a ser realizada pelo legislador, é preciso ter em mente que *vacatio legis* encontra seu fundamento no princípio maior da segurança

---

1 Professor de direito administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Livre-docente, mestre e bacharel pela Universidade de São Paulo (FD/USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU). Consultor, árbitro e parecerista.

2 Mestra em Direito e Desenvolvimento pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP/USP). Professora do Curso de Direito da Faculdade Anhanguera de Leme. Advogada.

3 Nas palavras de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, “[u]ma definição (zetética) exige distinção entre validade e existência, entre validade de normas jurídicas e de outras normas, como as morais. Já a dogmática cuida de um ordenamento dado, distinguindo dentro dele os modos pelos quais a validade é, assim, a questão de saber QUANDO uma norma é reconhecida como válida para o ordenamento, A PARTIR de que momento, QUANDO deixa de valer, QUAIS os efeitos que produz e QUANDO e ATÉ QUANDO os produz, SE os produz mesmo quando não pode ser tecnicamente reconhecida como válida (problema da norma inconstitucional, por exemplo)”. Cf. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, jan. 1994. p. 84.

4 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, jan. 1994. p. 84.

5 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, jan. 1994. p. 85.

jurídica. Como tecnologia jurídica, a *vacatio* deriva da necessidade de propiciar aos destinatários da norma o tempo necessário para seu melhor conhecimento e para adequação gradual às suas exigências, além de permitir a preparação das autoridades responsáveis pela sua operacionalização.

Além dos conceitos de validade e vigência, o ordenamento jurídico se vale do conceito de eficácia, que aponta essencialmente a produção de efeitos pela norma. Tércio Sampaio Ferraz Jr. refere que a capacidade de produzir efeitos depende de requisitos de natureza fática e de natureza técnica. Os primeiros tornam a norma efetiva ou socialmente eficaz, porque encontra na realidade condições adequadas à produção de seus efeitos. Por sua vez, os requisitos técnicos dizem respeito aos casos em que certa norma depende da criação de outras normas que a detalhem ou completem, sem as quais ela não terá como produzir seus efeitos.<sup>6</sup>

## 2. O ART. 25 DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Atentando a essas nuances, cabe agora enfrentar a redação do art. 25. Os fundamentos de validade e as regras de aplicabilidade do Estatuto da Metrópole foram objeto de análise nos comentários ao art. 1º – e não serão retomados aqui. Neste momento, como o próprio texto do artigo sob exame indica, cumpre analisar a vigência da Lei.

Observa-se, de início, que o Congresso Nacional optou por não fixar um período de *vacatio legis* para o Estatuto da Metrópole, estabelecendo a vigência da lei já na data de sua publicação. Isso equivale a dizer que seu cumprimento e observação pelos destinatários é exigível a partir dessa data. Vale dizer: o legislador optou pela não concessão de um prazo para que os destinatários se preparassem para empregar as normas do Estatuto da Metrópole, que se tornaram exigíveis e passaram a produzir efeitos desde 13 de janeiro de 2015 (dia de sua publicação).

No entanto, este não é o único ponto que enseja comentários sobre a vigência do Estatuto da Metrópole. De fato, como visto ao longo dessa obra, alguns dispositivos da lei foram revogados e, com isso, perderam a sua vigência, dentre os quais se destaca o art. 21 que, inclusive, estabelecia prazos específicos para o cumprimento de algumas medidas de gestão metropolitana, prevendo sanções para o descumprimento, preceitos que deixaram de ser exigíveis.

Outro ponto importante envolve a necessidade de esclarecer se as normas do Estatuto da Metrópole produzem efeitos em relação às Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas (AUs) existentes anteriormente à vigência do Estatuto, ou seja, em relação às unidades regionais que já estavam criadas e em funcionamento. Esse é o assunto sobre o qual se debruça no próximo tópico.

## 3. APLICAÇÃO DO ESTATUTO A UNIDADES REGIONAIS JÁ CONSTITUÍDAS?

A vigência do Estatuto da Metrópole iniciou-se no dia 13 de janeiro de 2015. Daí decorre uma indagação natural: o que isso implica para as RMs e AUs criadas até 12 de janeiro de 2015? A importância dessa questão se eleva quando se observa que, até a entrada em vigor do Estatuto, já existiam 76 RMs institucionalizadas no Brasil<sup>7</sup>. Sobre como respondê-la, o próprio texto do Estatuto da Metrópole dá indicativos em seu art. 5º, §2º, mas algumas considerações adicionais são necessárias.

O mencionado dispositivo aduz que “[r]espeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º”. Uma

6 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, jan. 1994. p. 14-16.

7 IBGE. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento: Composição\_RM\_RIDES\_AglomUrbanas\_2015\_06\_30.xls*. Rio de Janeiro: IBGE, [2020]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 09 maio 2020.

vez que o art. 2º recebeu atenção em local próprio, cabe ponderar que, na parte inicial do art. 5º, § 2º, o legislador parece optar por dispensar as unidades territoriais preexistentes da incidência do Estatuto da Metrópole o que, para Marcela de Oliveira Santos,<sup>8</sup> representaria exceção que reduziria de forma significativa a eficácia jurídica da lei.

Contudo, ao mesmo tempo em que acolhe as unidades territoriais criadas anteriormente à sua vigência, o art. 15 do Estatuto da Metrópole prevê o enquadramento como AU das RMs instituídas mediante lei complementar que não atendam ao comando do art. 2º, inciso VII, para efeito das políticas públicas a cargo da União, suprimindo-as de programas nacionais exclusivamente destinados às RMs. Em outras palavras, independentemente de terem sido criadas antes ou depois da publicação do Estatuto, para serem reconhecidas como RMs, as unidades regionais devem observar o estabelecido no art. 2º, inciso VII. Ocorre que, como se demonstrou anteriormente, a alteração da redação deste inciso em 2018 esgarçou e desnaturou a definição legal de RM, afastando a do conceito de metrópole e da exigência de observância dos critérios estabelecidos pelo IBGE. Essa alteração facilitou o enquadramento de unidades anteriores, sem qualquer função verdadeiramente metropolitana, na definição legal do Estatuto, praticamente esvaziando a aplicação do art. 15.

É igualmente essencial considerar nesse debate a redação do art. 14 do Estatuto da Metrópole, que vincula o apoio da União à governança interfederativa – seja em RMs ou mesmo em AUs – ao cumprimento dos requisitos configuradores da “gestão plena”, previstos no III do art. 2º do Estatuto. Por isso, somente acessarão os recursos federais aquelas unidades territoriais que cumpram requisitos legais de criação, de funcionamento e de planejamento. Essa tríplice faceta, como se demonstrou, consta da definição legal da gestão plena como situação jurídica indicativa de: “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria [...]; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual”. Nessa perspectiva, portanto, não interessa se a unidade regional foi criada antes ou depois do Estatuto da Metrópole.

Sob essas circunstâncias, a despeito da redação do art. 5º, § 2º, é recomendável a aplicação do Estatuto da Metrópole às RMs e AUs criadas antes de sua publicação. Em primeiro lugar, porque o intuito do Estatuto é a uniformização e a melhoria da gestão metropolitana, buscando favorecer a efetividade das funções públicas de interesse comum em benefício da coletividade de usuários regionais. Em segundo, porque as unidades territoriais anteriores ao Estatuto da Metrópole, embora não obrigadas a observar o disposto nesse diploma, necessitam observar o art. 2º, inciso III, para atingir a gestão plena e, com isso, acessar políticas federais de fomento regional. Isso implica, além da formalização por lei complementar estadual, reorganizar as suas estruturas de governança interfederativa e elaborar os planos de desenvolvimento urbano integrado.

#### 4. A NECESSIDADE DE UM REGIME DE TRANSIÇÃO?

O Estatuto da Metrópole entrou em vigência a partir da data da sua publicação. Se, por um lado, o legislador não previu um prazo de *vacatio legis*, por outro, tampouco determinou a sua incidência às RMs e AUs preexistentes. Resumiu-se, como demonstrado, a estabelecer a gestão plena como requisito para que todas as unidades, novas ou antigas, possam receber apoio da União (art. 2º, inciso III do Estatuto).

Essa sistemática normativa sofre alguns tipos de críticas. De um lado, há quem lamente a escolha do legislador de não inserir no Estatuto normas de revisão do quadro metropolitano anterior à sua publicação e – acrescente-se – não prever um regime de transição. Luiz Cesar Queiroz, Orlando

8 SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 469.

Alves Santos Júnior e Juciano Martins Rodrigues<sup>9</sup> manifestam-se abertamente nesse sentido ao considerarem que “[a] pesar de um esforço e de um avanço conceitual, o Estatuto, de certa forma, legitima as imprecisões e equívocos gerados por estas leis [leia-se: as legislações referentes às RMs preexistentes] ao não considerar a possibilidade de revisá-las” e concluem que isso pode tornar as RMs “[...] absolutamente ineficazes na promoção de uma gestão metropolitana cooperativa”. Exemplo emblemático disso é apresentado por Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino e Rosa Moura<sup>10</sup> ao apontarem que “[...] o governo do Estado do Paraná afoitamente sancionou, no mesmo dia da publicação do Estatuto da Metrópole (13 de janeiro de 2015), leis que instituíram mais quatro regiões metropolitanas”. Segundo os autores, essa iniciativa equivaleu a “[...] nítido esforço para esquivar-se dos novos critérios condicionantes”.

Por outro lado, há quem defenda<sup>11</sup> que a melhor solução foi a adotada pelo legislador, que teria sim previsto um regime jurídico de transição ao recepcionar as RMs e AUs anteriores à sua vigência, mas exigir a gestão plena para que as unidades regionais possam acessar os recursos financeiros da União. De certa maneira, o regime jurídico de transição estaria embutido nessa exigência, pois a norma incentiva que as RMs aos poucos se adaptem no sentido de alcançar a gestão plena, que, em última instância, indica um “status” de cumprimento das principais exigências do Estatuto. Em vez de impor a adaptação, o Estatuto usou, portanto, uma forma de incentivo à regularização das unidades regionais consistente em recompensa, sanção premial, ou seja, na possibilidade de acesso a recursos da União.

O fato é que, se o objetivo do legislador se direcionava ao enfrentamento da realidade anterior, andaria melhor se houvesse estabelecido regras específicas voltadas às unidades regionais urbanas pré-existentes ao Estatuto, por exemplo, ao prever mecanismos para a implementação de seus preceitos, para a adequação ao diploma legal, de forma a desenhar um regime de transição, o que se mostra premente quando considerados os dados da realidade nacional.

Em estudo realizado no ano de 2018 constatou-se que, das regiões estudadas (que representam pouco mais de 10% do total de RMs existente no país, mas certamente inclui as principais), apenas a Região Metropolitana da Grande Vitória atendia às condições para alcançar o patamar da gestão plena tal como estabelecido no Estatuto da Metrópole, acompanhada pela Região Metropolitana de Belo Horizonte. Também estavam próximas disso as Regiões Metropolitanas de Salvador, Goiânia, Rio de Janeiro e Grande São Luís. Segundo o estudo que, repita-se, refletia a realidade nacional em 31 de janeiro de 2018, todas as demais regiões ainda estavam distantes de alcançar as condições para a gestão plena. Algumas delas sequer haviam iniciado a mobilização para adequação ao Estatuto da Metrópole.<sup>12</sup>

Para os autores do estudo mencionado, esse estado de coisas reflete “a ausência de um papel mais ativo do governo federal na orientação desse processo”.<sup>13</sup> Além de demonstrar a insuficiência

9 RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

10 HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, Aug. 2019. p. 376.

11 É o que sustenta Fernando José Longo Filho, em sua dissertação de mestrado. Cf. LONGO FILHO, Fernando José. *Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança*. 2017. 174 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2017. p. 91.

12 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 39 e 41.

13 COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 42.

dos três anos inicialmente previstos no art. 21 posteriormente vetado), a pesquisa citada aponta a orientação e a capacitação dos envolvidos como fatores indispensáveis para alcançar os resultados desejados com o Estatuto da Metrópole.<sup>14</sup> Certamente a previsão de um regime de transição poderia ter sido um caminho para isso.

## REFERÊNCIAS

COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. A validade das normas jurídicas. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, jan. 1994.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 21, n. 45, Aug. 2019.

IBGE. *Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento: Composição\_RM\_RIDES\_AglomUrbanas\_2015\_06\_30.xls*. Rio de Janeiro: IBGE, [2020]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=downloads>. Acesso em: 09 maio 2020.

LONGO FILHO, Fernando José. *Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança*. 2017. 174 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Brasileiro de Direito Público. Escola de Direito de Brasília, Brasília, 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/estatuto-da-metropole-avancos-limites-e-desafios/>. Acesso em: 24 abr. 2020.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: Comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.

<sup>14</sup> COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, Cesar B.; TAVARES, Sara; JUNIOR, Cid Blanco. Do processo de metropolização institucional à implementação do estatuto da metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: MARGUTI, Marco Aurélio Costa; FAVARÃO, César Bruno. *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018. p. 42.



**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DE RIBEIRÃO PRETO**