

REGIÕES METROPOLITANAS E FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM: O ORDENAMENTO TERRITORIAL DIANTE DO ESTATUTO DA METROPOLE**METROPOLITAN REGIONS AND PUBLIC FUNCTIONS OF COMMON INTEREST: LAND USE PLANNING AS PER THE STATUTE OF THE METROPOLIS****Danielle de Andrade Moreira¹****Virgínia Totti Guimarães²****Resumo**

O artigo analisa o impacto da criação de região metropolitana pelo Estado no exercício da competência municipal de promover o adequado ordenamento territorial. Parte-se do sistema de repartição de competências entre os entes federativos e da necessidade de atendimento de demandas urbanas específicas com vistas à integração, ao planejamento e à execução das chamadas funções públicas de interesse comum, conforme previsto no artigo 25, §3º, da Constituição Federal. A promoção do ordenamento territorial deve ser feita por todos os entes federativos, na medida de suas competências estabelecidas no texto constitucional, e, no caso de regiões metropolitanas, há necessidade de integração entre as políticas públicas da União, dos Estados e dos Municípios, não havendo espaço para decisões isoladas em relação a cada território municipal envolvido. Analisam-se, ainda, as regras constantes no Estatuto da Metrópole sobre a integração entre os entes federativos no exercício das funções públicas de interesse comum.

Palavras-Chave: Região metropolitana. Funções públicas de interesse comum. Ordenamento territorial. Estatuto da Metrópole.

Abstract

The article analyzes the impact of the creation of metropolitan regions by the State in the exercise of municipal powers to promote proper land use. It starts with the distribution of powers among the federal entities system and the need to meet specific urban demands towards the integration, planning and implementation of the so called public functions of common interest, as provided for in Article 25, paragraph 3, of Federal Constitution. The promotion of spatial planning should be done by all federal entities, to the extent of its powers established in the Constitution, and in the case of metropolitan regions there is a need for integration of public policies of the Union, the states and municipalities, where there is no room for isolated decisions by each municipality involved. It also analyzes the rules in the Statute of the Metropolis on the integration of different federal entities in the exercise of public functions of common interest.

Keywords: Metropolitan region. Public functions of common interest. Land use. Statute of the Metropolis.

¹ Doutora em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professora de Direito Ambiental dos cursos de graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Membro do Conselho Consultivo do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio (NIMA) e coordenadora do Setor de Direito Ambiental do NIMA (NIMA-Jur). Coordenadora acadêmica dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu (nível especialização) em Direito Ambiental e de Extensão em Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro, ambos da PUC-Rio. E-mail: daniamoreira@puc-rio.br

² Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Professora de Direito Ambiental e de Direito Urbanístico da PUC-Rio e Coordenadora Acadêmica do Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Ambiental também da PUC-Rio. E-mail: virginia@puc-rio.br

INTRODUÇÃO

A intensa concentração da população em grandes adensamentos urbanos torna evidente a complexidade e a dimensão dos problemas dela decorrentes. Infraestrutura urbana, saneamento ambiental, moradia, mobilidade, trabalho, serviços públicos, segurança, lazer: todos são aspectos fundamentais à garantia da qualidade de vida nos centros urbanos. São igualmente desafiadores num cenário mundial de crescente urbanização.

Para compreender a grandeza de apenas um desses desafios, o ambiental, veja-se, como exemplo, estudo divulgado no início deste milênio pelo *WorldWatch Institute*, chamado *Reinventing Cities for People and the Planet*,³ em que se chamava atenção para o fato de que, embora as cidades de todo o mundo ocupem apenas 2% da superfície terrestre, é dos centros urbanos que provém a emissão de 78% de gás carbônico decorrentes de atividades humanas e o consumo de 76% de toda a madeira industrializada e de 60% da água doce do planeta.⁴

A magnitude dos desafios urbanos torna-se evidente ante a constatação de que mais da metade da população humana mundial reside nas zonas urbanas, com a previsão de que este percentual cresça ainda mais ao longo do século.⁵ Em análise publicada em 2014, o Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais informou que cerca de 54% da população mundial vive em áreas urbanas e estima-se que, em 2050, este percentual será de 66%.⁶

Além do aumento da população urbana, também se deve mencionar o crescimento das megacidades, com mais de 10 milhões de habitantes. De 1990 para 2014, o número de megacidades quase triplicou, passando de 10 para 28 em todo o mundo. Em 1990, os habitantes dessas megacidades representavam menos de 7% da população mundial, o equivalente a 153 milhões de pessoas. Já em 2014, as 28 megacidades abrigavam 453 milhões de pessoas, ou 12% da população mundial.⁷

³ Disponível em <<http://www.worldwatch.org/alerts/990619.html>> Acesso em 12 jun. 2001.

⁴ Como exemplo, o mencionado estudo, concluído em 1999, aponta a cidade de Londres, que “agora demanda aproximadamente 58 vezes a área de suas terras apenas para suprir seus residentes com alimento e madeira”. Em seguida, chega-se à conclusão de que “[a]tender às necessidades de todos no mundo da mesma forma que as necessidades dos londrinos são atendidas demandaria ao menos três Terras”. (Tradução livre).

⁵ Esta estimativa refere-se ao ano de 2008. Calcula-se que cerca de 3,3 bilhões de pessoas vivem em áreas urbanas! (UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). **State of World Population 2007**. Disponível em <http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf> Acesso em 06 abr. 2015).

⁶ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights** (ST/ESA/SER.A/352). Disponível em <<http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>> Acesso em 25 mar. 2015, p. 2.

⁷ Sobre o assunto, cf, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2014). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights** (ST/ESA/SER.A/352). Disponível em <<http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>> Acesso em 25 mai. 2015, p. 13.

Com a crescente urbanização, especialmente em áreas metropolitanas,⁸ é importante analisar os instrumentos postos à disposição dos atores do pacto federativo para uma gestão interfederativa, tendo em vista que grande parte dos desafios enfrentados não respeita as fronteiras das competências constitucionais, em especial a municipal.⁹

Esta matéria torna-se ainda mais relevante diante da edição do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), que 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, bem como normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, além de outros instrumentos para a governança interfederativa.

Neste contexto, um dos assuntos postos em discussão é o que diz respeito ao ordenamento territorial, matéria expressamente prevista na Constituição Federal como sendo de competência municipal, mas que pode, em cenários de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas, ser considerado uma função pública de interesse comum, trazendo como consequência a prevalência deste interesse sobre o local.

REGIÕES METROPOLITANAS E FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM

A Constituição Federal de 1988 institui um regime federativo no Brasil composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, repartindo, entre eles, as competências legislativa e administrativa. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, concedeu-se aos Municípios *status* de entes federativos autônomos,¹⁰ ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.¹¹

⁸ O Brasil possui 5.570 Municípios, com territórios que variam entre 159.533,730 km², como é o caso de Altamira, no Pará, e 3,565 km², área do município mineiro de Santa Cruz de Minas. (Informações disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtml> Acesso em 25 mar. 2015).

⁹ A este respeito, vale observar análise de RIBEIRO et alli no sentido de que “[e]ntre os elementos que dificultam a estruturação de sistemas de governança metropolitana no Brasil, podemos destacar dois pontos de suma importância relacionados ao marco constitucional brasileiro. O primeiro diz respeito ao localismo decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade. O segundo, a este relacionado, resulta da transferência aos estados, em 1988, da competência para criar regiões metropolitanas, o que gerou uma heterogeneidade nas definições e critérios adotados na constituição das mesmas pelo território nacional, dificultando a elaboração de uma política nacional voltada para estas áreas” (RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DOS SANTOS JR., Orlando; e RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios [artigo eletrônico]. **Observatório das Metrópoles**. 2015. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt> Acesso em 06 abr. 2015).

¹⁰ BONAVIDES destaca a importância histórica da autonomia conferida aos Municípios afirmando que “[n]ão conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão claro e expressivo quanto aquele que consta da

Embora a autonomia do governo municipal tenha sido um dos princípios gerais da Emenda Popular de Reforma Urbana, apresentada na Assembleia Constituinte de 1987 – que resultou, em grande parte do capítulo constitucional da política urbana–,¹² não se pode deixar de concordar com FERNANDES, ao apontar a existência de um descompasso entre o pacto territorial institucionalizado e as necessidades concretas da organização territorial,¹³ que nos grandes centros urbanos extrapola os limites territoriais dos Municípios e apresenta-se na forma de complexos geográficos que demandam estratégias de administração de seus interesses comuns.

Em relação à complexidade do fenômeno urbano, especialmente nos casos em que os principais desafios e problemas ultrapassam o território de um município, a Constituição Federal prevê a possibilidade de os Estados instituírem “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” (art. 25, § 3º).

Nota-se que as regiões metropolitanas estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Federal de 1967. Com fundamento na Emenda Constitucional de 1969, foram editadas as Leis Complementares federais 14/1973 e 20/1974, que instituíram, a última, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e, a primeira, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A novidade da Constituição Federal de 1988 foi a alteração da competência para a sua instituição, que passou a ser dos Estados.

Mesmo diante da intensificação da ocupação de metrópoles e do aumento da instituição de regiões metropolitanas no Brasil,¹⁴ somente com a edição do Estatuto da Metrópole (Lei federal

definição constitucional do modelo implantado no País com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores de princípios e regras constitucionais uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia”. (BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 314)

¹¹ Dispõem os artigos 1º e 18 da Constituição Federal: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”. “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

¹² FERNANDES, Édesio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**. N. 42. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 4. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>> Acesso em 04 abr. 2015.

¹³ FERNANDES, Édesio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. **Fórum de direito urbano e ambiental**. N. 34. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

¹⁴ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aponta a existência de 12 metrópoles no Brasil, nelas compreendida a grande metrópole nacional (São Paulo, com 19,5 milhões de habitantes), as metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília, com 11,8 milhões e 3,2 milhões, respectivamente) e as demais metrópoles

13.089, de 12 de janeiro de 2015) passou-se a ter regras nacionais específicas sobre instrumentos de gestão interfederativa.¹⁵

A Lei 13.089/2015 avança ao trazer importantes definições, como funções públicas de interesse comum, aglomerações urbanas, metrópole e região metropolitana (art. 2º), estabelecendo critérios para a edição da lei complementar prevista no mencionado dispositivo constitucional. Sem o estabelecimento destes critérios, foram muitas as regiões metropolitanas instituídas “sem os predicados mínimos que lhes atribuam verdadeira natureza metropolitana”, configurando “grandes obstáculos à promoção de ações nesse setor, sobretudo por parte do governo federal”.^{16 17}

O fundamento para a constituição de regiões metropolitanas refere-se à necessidade de atendimento de demandas urbanas específicas com vistas à integração, ao planejamento e à execução das chamadas funções públicas de interesse comum. O que se pretende implementar com a

(Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte). Estes dados referem-se ao ano de 2007 e foram publicados no documento Regiões de Influências das Cidades 2007 (IBGE, **Regiões de Influências das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>> Acesso em 06 abr. 2015).

¹⁵ De acordo com seu texto, a Lei “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” (art. 1º).

¹⁶ MOURA, Rosa e HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?, p. 03. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metrolopes_artigo_rosa.pdf>. Acesso em 25 abr. 2015.

¹⁷ Ainda que a edição do Estatuto da Metrópole signifique avanço quando comparado com a inexistência anterior de regulamentação sobre o assunto, críticas não deixam de ser feitas à lei, a exemplo das observações feitas por RIBEIRO et. alii: “Em primeiro lugar, os legisladores focaram a atenção na regulação das funções de interesse comum e na governança interfederativa em geral. Em segundo, no desenho da lei, não houve uma preocupação em tratar da complexidade e da diversidade da rede urbana brasileira. Ao desconsiderar as especificidades que caracterizam o fenômeno metropolitano, o Estatuto da Metrópole assume como escopo da sua abrangência as atuais Regiões Metropolitanas constituídas com base nas imprecisas e equivocadas definições das leis estaduais. Apesar de um esforço e de um avanço conceitual, o Estatuto, de certa forma, legitima as imprecisões e equívocos gerados por estas leis ao não considerar a possibilidade de revisá-las. Esse ponto é fundamental, pois o Estatuto deixou de regulamentar as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles. Tais bases dizem respeito à construção de referências espaciais para um arcabouço institucional que permita dotar a autoridade pública (ou instância governativa) metropolitana de legitimidade funcional, social, política e institucional, sem o que toda ação pública sobre este território será incapaz de enfrentar os desafios societários nelas concentrados. Assim, se por um lado se avança nas diretrizes para a execução das funções públicas de interesse comum, nas definições conceituais, nos princípios para a governança interfederativa e nos instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado, por outro, perde-se muito em referência territorial do que é metropolitano ou, em outras palavras, onde realmente estão os problemas metropolitanos” (RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DOS SANTOS JR., Orlando; e RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios [artigo eletrônico]. **Observatório das Metrópoles**. 2015. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt> Acesso em 06 abr. 2015).

instituição de regiões metropolitanas é o planejamento integrado do território tendo em vista os interesses dos Municípios que a compõem, bem como do Estado onde a mesma se encontra inserida.

A ideia de se instituir regiões metropolitanas baseia-se, portanto, na cooperação dos entes federados que a compõem – e dela é absolutamente dependente –, permitindo que a organização, o planejamento e a execução de ações de interesse comum se deem de forma conjunta e eficiente, tendo em vista a própria integração territorial, social e econômica existente de fato entre os Municípios integrantes da mesma região metropolitana, e que justificaram a sua criação.¹⁸

Diante de interesses que não são predominantemente locais nem estaduais,¹⁹ faz todo o sentido a imposição constitucional de atuação cooperativa entre Estados e Municípios. Todavia, para que as implicações e complexidades desta atuação na esfera metropolitana²⁰ sejam adequadamente compreendidas, em especial à luz do recém-editado Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) – que, inclusive, define este compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes federados na organização, no planejamento e na execução das funções públicas de interesse comum como governança interfederativa –,²¹ vale identificar alguns reflexos do federalismo cooperativo brasileiro na autonomia dos Municípios brasileiros.

São principalmente os artigos 23 e 30 da Constituição Federal os que dispõem sobre as competências municipais, sendo que o primeiro trata da competência executiva comum, compartilhada por todos os entes federados (incluída a incumbência de promover a proteção do meio ambiente e o combate da poluição em qualquer de suas formas), e o segundo lista uma série de

¹⁸ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998, p. 21, 26 e 27.

¹⁹ ALVES identifica na questão metropolitana interesses regionais e locais que “se cruzam e se inter-relacionam de modo complementar ou integrado, de sorte que o interesse local pressupõe o regional, tanto quanto este inclui o local”. (ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 28).

²⁰ Quanto à natureza jurídica dos entes regionais, é certo que as regiões metropolitanas não são entes federados dotados de autonomia político-administrativa; tampouco detêm parcela da competência constitucional (AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 14.). São entes públicos regionais, sem personalidade política, com certa autonomia para o estabelecimento de normas de natureza meramente administrativa, relativas ao planejamento, à organização e à execução das funções públicas de interesse comum (ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 16 a 19). Neste sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, em seu voto-vista na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) em que se discutiam questões relativas à instituição de região metropolitana e competência para funções de saneamento básico, entendido como de interesse comum, afirmou o seguinte: “se a região metropolitana é um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, a saber, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses públicos comuns, correspondendo, na abalizada lição de Alaôr Caffé, a uma **autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política**, torna-se, então, necessário compreendê-la a partir de noções que superem a visão tradicional que se têm da própria federação”. (Brasil, STF. ADI 1.842-RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013, p. 242 e 243).

²¹ Cf. art. 2º, IV, e arts. 6º a 8º do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015).

atribuições específicas dos Municípios, dentre as quais se encontram a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para promover o adequado ordenamento territorial.

Quanto às matérias consideradas de interesse local, é interessante notar que, antes de 1988, a expressão utilizada para caracterizar o âmbito de competência municipal era “peculiar interesse”, termo que suscitou debates doutrinários tanto para a defesa da ideia de exclusividade ou interesse privativo do município, como para afirmar que se tratava de questão relativa à predominância do interesse municipal, a ser verificada em determinados casos. Este último entendimento foi o que se consolidou, tendo-se considerado que “peculiar” não equivale a “privativo” ou a “exclusivo”, mas ao que é “predominante”.²² Ainda que tenham remanescido divergências sobre o assunto, a Constituição Federal de 1988 as sanou em boa medida ao substituir a expressão “peculiar interesse” por “interesse local”. É, portanto, o princípio da predominância do interesse o que rege a identificação da competência dos entes federados.²³

Sobre a competência municipal executiva, também é possível dizer que, tendo em vista o interesse predominante, são normalmente considerados como de matérias de âmbito municipal: a) a ordenação do uso do solo urbano; b) a coleta de resíduos; c) a política de edificações; d) o funcionamento do comércio; e) a fiscalização das condições de higiene de restaurantes etc. Além dessas, outras funções públicas podem ser consideradas de interesse predominantemente local, conforme o caso, não tendo a Constituição Federal definido com exatidão o conteúdo do que seja considerado interesse local.²⁴

²² MOREIRA NETO analisa a questão lembrando que o “entendimento do que fosse peculiar interesse pacificou-se na doutrina com a lúcida lição de Sampaio Dória: “Peculiar não é nem pode ser equivalente a privativo [...] A diferença está na idéia de exclusão: privativo importa exclusão e peculiar não [...] O entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses da Nação, decorre da natureza mesma das coisas. O que diferencia é a predominância, e não a exclusividade. (MOREIRA NETO, Dio de Figueiredo. Poder concedente para o abastecimento de água. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, N. 213, p. 23-33, jul./set. 1998, p. 25).

²³ A esse respeito, observa MOREIRA NETO que: “Finalmente, a competência municipal, tradicionalmente não enumerada nas cartas anteriores, passa a ser parcialmente enumerada: os incisos III, IV, V, VI, VII, VIII e IX discriminam competências específicas municipais, enquanto o inciso I, sob o conceito-chave de reserva de interesse legal, autoriza a edição de quaisquer leis em que predomine este interesse. A predominância e não a exclusividade continua sendo, portanto, a justa interpretação desse novo conceito que substitui o tradicional peculiar interesse, que remontava ao artigo 68 da primeira Constituição Republicana”. (MOREIRA NETO, Dio de Figueiredo. Competência Concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, N. 100, p. 127-162, out/dez 1988, p. 140).

²⁴ Como observa ALVES, a “autonomia municipal não é estratificada, nem incontrastável em seu conteúdo. Ela se refere particularmente ao interesse local, que, abstratamente considerado, permite ser determinado em seu conteúdo, conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele direcionados.

Desse modo, conforme a doutrina corrente, a predominância do interesse local, na prestação de certos serviços públicos e na realização de determinadas atividades e obras comunitárias ou de infraestrutura urbana, é que circunscreve e peculiariza tais serviços, atividades e obras no plano específico do interesse municipal.

Deve-se mencionar, ainda, a competência dos Municípios para executar a política de desenvolvimento urbano e garantir o bem-estar de seus habitantes, prevista no artigo 182 da Constituição Federal, e que deve ser exercida nos termos do que dispõe o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Ao estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto da Cidade estabelece “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único).²⁵

Ainda sobre os interesses predominantes, se locais ou não, como dito acima, a própria Constituição Federal reconheceu a existência de peculiaridades em áreas urbanas onde há a integração territorial e socioeconômica, com a formação de agrupamentos de Municípios, tendo atribuído aos Estados a competência para, nestes casos, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.²⁶ A atuação cooperativa entre os entes estadual e municipais nestes casos foi, portanto, imposta constitucionalmente.

Exatamente para garantir essa elasticidade, a Constituição brasileira se omitiu em definir previamente o conteúdo desse peculiar interesse, não discriminando as atividades ou serviços abrangidos por esse conceito”. (ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 26 e 27).

²⁵ Vê-se com clareza que os ideais de sustentabilidade e o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88) permeiam, seja explícita ou implicitamente, boa parte do texto do Estatuto da Cidade – tal como a lista de diretrizes gerais que devem orientar a política urbana (art. 2º) –, além de figurar de modo expresse como um dos objetivos a ser alcançado com o uso da propriedade urbana (art. 1º, parágrafo único, in fine). É nesse contexto que se fala em direito a cidades sustentáveis, entendido, nos termos do inciso I, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. A este respeito, com destaque para o caráter difuso do direito à cidade, já se comentou que: “além de reconhecer o bem coletivo, como finalidade das normas que cria, e a garantia do direito a cidades sustentáveis, como diretriz básica – bem como inserir expressamente a variável ambiental nas diretrizes para o planejamento do desenvolvimento das cidades, o ordenamento e controle do uso do solo e da expansão urbana –, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 53, havia acrescentado um inciso ao artigo 1º da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), reconhecendo expressamente o caráter difuso da ordem urbanística” (MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**. Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HARBRA, N. 2, p. 181-202, nov. 2006, p. 189).

²⁶ Cf. definições de aglomerações urbanas, metrópole e região metropolitana, nos incisos I, V e VII, do artigo 2º do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015):

“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; [...]

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; [...]

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

Nesse sentido, quando se tratar de Municípios inseridos em regiões metropolitanas, sua autonomia constitucional deve ser interpretada de forma a conjugar os interesses regionais e os locais. Tomando em conjunto as questões que orientam a autonomia dos entes políticos, pode-se dizer que:

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.²⁷

A partir da criação de uma região metropolitana, matérias de âmbito local passam a ser reconhecidas como relativas a competências cujo exercício não pode se dar de modo isolado. Trata-se de competências que passam a ser exercidas de forma compartilhada, em razão da prevalência do interesse comum sobre o local.²⁸

Diz-se, assim, que os interesses metropolitanos, mais conhecidos como funções públicas de interesse comum – termo escolhido pela Constituição Federal –, consistem naquelas ações de planejamento, programação, coordenação, controle, fiscalização e execução cujo exercício deva ser integrado de modo a abranger as necessidades de todos os entes federados envolvidos. O Estatuto da Metrópole define função pública de interesse comum como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (art. 2º, II, Lei 13.089/2015). Trata-se de uma “resposta institucional para problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais”.²⁹

É certo que há questões que permanecerão a ser de interesse predominantemente local. Nesses casos, a competência continuará sendo municipal, nos exatos termos do previsto na Constituição Federal, não cabendo, portanto, a atuação dos órgãos gestores das regiões metropolitanas, caso em que se estaria interferindo, indevidamente, na autonomia municipal.³⁰ Assim, “o Município integrante da região metropolitana terá interesses e necessidades predominantemente seus e interesses e necessidades predominantemente metropolitanos”.³¹

Daí a importância de se identificar, em cada caso concreto, quais são os interesses metropolitanos – logo, quais são os interesses comuns que prevalecem sobre os locais – que

²⁷ ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 31 e 32.

²⁸ A prevalência do interesse comum sobre o local é, inclusive um dos princípios que deve orientar a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, nos termos do artigo 6º do Estatuto da Metrópole.

²⁹ ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 34.

³⁰ A autonomia dos entes da Federação é, inclusive, um dos princípios a ser observado na governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 6º, III, Lei 13.089/2015).

³¹ AGUIAR, Joaquim Castro. Obra citada, p. 16.

fundamentam a união daqueles territórios sob uma única unidade territorial urbana (sem que isso, todavia, signifique a existência de um novo ente político, dotado de autonomia) sobre a qual incidirá a governança interfederativa. Reconhecendo esta necessidade, o Estatuto da Metrópole dedicou um artigo para tratar do conteúdo mínimo da lei complementar que institui uma região metropolitana, destacando-se, dentre as exigências, a previsão de que devem ser definidos os “campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana” (art. 5º, II, Lei 13.089/2015).

Deve-se, ainda, mencionar que aos Municípios não cabe a opção de integrarem, ou não, a região metropolitana. A partir da edição pelo Estado da lei complementar para instituir uma região metropolitana, a participação dos Municípios nela inseridos na governança interfederativa – na gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum – torna-se compulsória.³² Reconhecendo a referida compulsoriedade, assim como a compatibilidade das regiões metropolitanas e do exercício das funções públicas de interesse comum com a autonomia municipal, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, entendeu o seguinte:³³

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 caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi 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).

³² GRAU, apresentando suas conclusões acerca do tema, observa que se institui “uma modalidade de relacionamento originário e subsequentemente compulsório entre as unidades político-administrativas integrantes das Regiões Metropolitanas”. E conclui o autor que, “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” (GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico**. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 108 e 119).

No mesmo sentido, assevera ALVES que “não há como deixar de concluir que tal disposição constitucional refere-se à forma de realizar, mediante lei complementar, um agrupamento compulsório de Municípios, em razão do qual estes entes locais não teriam liberdade de isolar-se, inaugurando-se novas relações intergovernamentais em face de situações objetivas definidas pela necessidade de se proverem as funções públicas de interesse comum (ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 24.). No entanto, o autor avalia a hipótese de o Município recusar-se a participar da gestão das regiões metropolitanas, afirmando que “se existir real e efetivamente a situação de exigências regionais de caráter comum, pode o Estado declará-la por lei complementar, criando condições institucionais para seu provimento, sem que os Municípios envolvidos possam alegar a impertinência do vínculo regional. Em tal situação legalmente reconhecida, os Municípios, em razão da sua autonomia, podem negar-se a participar da gestão das funções ou serviços regionais, mas terão de suportar as intervenções indispensáveis ao seu provimento, em prol do interesse regional”. (ALVES, Alaôr Caffé. Obra citada, p. 25).

³³ Trata-se de 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.

O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.³⁴ (Grifos nossos).

Conclui-se, portanto, que a instituição de regiões metropolitanas e a sua governança interfederativa não importa ofensa à autonomia municipal, vez que se trata do reconhecimento da prevalência do interesse comum – ou interesse metropolitano – sobre o local, com fundamento constitucional, tendo em vista a conjugação de esforços para a atuação mais eficaz do Poder Público nesses agrupamentos municipais limítrofes com complementariedade funcional e cujas dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas demandam tratamento integrado e configuram uma metrópole.

Uma das questões que mais pode suscitar controvérsias na gestão interfederativa de regiões metropolitanas é a relativa à função de promover o planejamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Trata-se de interesse predominantemente local ou comum? Como compatibilizar o respeito à autonomia municipal e ao quadro constitucional de repartição de competências com a necessidade de promover a gestão integrada das regiões metropolitanas, inclusive mediante promoção de macrozoneamento e da garantia da harmonia e coerência no uso e ocupação do solo da unidade territorial?

ESTATUTO DA METRÓPOLE E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O planejamento é uma das funções essenciais a serem desenvolvidas nas regiões metropolitanas.³⁵ Como visto, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de

³⁴ Brasil, STF. ADI 1.842-RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013, p. 2.

³⁵ FERNANDES afirma que existe um direito coletivo ao planejamento das cidades; “direito de todos terem suas cidades planejadas em processo de ordenamento territorial definido de acordo com critérios econômicos e socioambientais” (FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute**, 2006, p. 08). Tal direito que ganha concretude com a obrigatoriedade de municípios com mais de 20.000 habitantes elaborarem planos diretores. O autor afirma que, conseqüentemente, “como se verifica no Brasil no texto da Constituição Federal de 1988, toda uma leva de direitos coletivos tem sido discutida e gradualmente aceita pelas ordens jurídicas de vários países latino-americanos no sentido de constituir uma nova ordem jurídico-urbanística que permita a devida disciplina e o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano. Os principais de tais direitos coletivos, sempre inter-relacionados, são: direito ao planejamento urbano; direito social de moradia; direito à preservação ambiental; direito à captura das mais-valias urbanísticas; e direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados” (FERNANDES, A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, p. 08).

Municípios limítrofes (art. 25, § 3º, Constituição Federal). Neste trabalho, objetiva-se analisar alguns dos reflexos jurídicos da instituição de uma região metropolitana no planejamento territorial, inclusive em relação às regras trazidas pelo Estatuto da Metrópole.

As normas sobre uso e ocupação do solo são editadas pelos Municípios com base em sua competência para promover o adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII, Constituição Federal), além de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, Constituição Federal). No entanto, não somente o município manifesta-se sobre planejamento territorial, embora o faça em relação a importantes aspectos. A União e os Estados possuem competência para elaborar planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, zoneamentos ambientais, dentre outros, com fundamento nos artigos 21, incisos IX e XX,³⁶ 23, inciso IX,³⁷ e 24, inciso I,³⁸ todos da Constituição Federal. A seguir, mencionam-se dois destes instrumentos: o zoneamento ambiental e o zoneamento industrial.

O zoneamento ambiental, um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), foi regulamentado pelo Decreto federal 4.297/2002, que determina competir ao Poder Público federal elaborar e executar os zoneamentos ecológico-econômico (ZEE) nacional e regionais, “quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal” (art. 6º). O Decreto dispõe que os critérios, padrões e obrigações estabelecidos no ZEE são obrigatórios para “o planejamento e a implementação de políticas públicas, bem como para o licenciamento, a concessão de crédito oficial ou benefícios tributários, ou para a assistência técnica de qualquer natureza” (art. 20).

Com fundamento nessas normas, foram elaborados, *v.g.*, o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal,³⁹ o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do bioma Cerrado⁴⁰ e o Zoneamento Ecológico-Econômico da Bacia Hidrográfica do São Francisco.⁴¹

³⁶ “Art. 21. Compete à União: [...]

IX - Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...]

XX - Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; [...]”.

³⁷ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

IX - Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...]”.

³⁸ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - Direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]”.

³⁹ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-amaz%C3%B4nia-legal>> Acesso em 05 abr. 2015.

⁴⁰ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-do-bioma-cerrado>> Acesso em 05 abr. 2015.

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei 5.067/2007 trata do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e define critérios para a implantação da atividade de silvicultura econômica, seguindo os parâmetros do regulamento federal. A Lei estadual determina que o ZEE deve estabelecer a divisão do território em zonas, com objetivo de assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Para o estabelecimento destas zonas devem ser consideradas, ainda, a localização de áreas de expansão industrial e a rede urbana e sua expansão (art. 5º, em especial os incisos IV e VI).

Por outro lado, o zoneamento industrial foi disciplinado pela Lei federal 6.803/1980, que estabelece suas diretrizes básicas nas áreas críticas de poluição, mesmo antes do licenciamento ambiental ser um instrumento de âmbito nacional, o que ocorreu em 1981, com a edição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981). Anterior à Constituição Federal, a Lei 6.803/1980 determina que “as zonas destinadas à instalação de indústrias serão definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental” (art. 1º).

Neste sentido, no Estado do Rio de Janeiro, destaca-se a Lei estadual 466/1981, que, ao dispor sobre o Zoneamento Industrial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, define (art. 1º), com base nos critérios estabelecidos na mencionada Lei federal, as seguintes zonas: Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI), Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI) e Zona de Uso Diversificado (ZUD). A Zona Industrial de Santa Cruz, localizada na zona oeste do município do Rio de Janeiro, é um exemplo de um zoneamento industrial executado pelo Estado, e em vigor até hoje.⁴²

A exemplo do zoneamento ambiental e do industrial, pode-se verificar que a competência constitucional da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX), instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) – além da competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI) –,⁴³ possui reflexos diretos no exercício da competência municipal de promover o ordenamento territorial (art. 30, VIII); questão que se torna ainda mais evidente em metrópoles.

⁴¹ Disponível em <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial/macrozee-da-bacia-do-s%C3%A3o-francisco>> Acesso em 05 abr. 2015.

⁴² No Estado do Rio de Janeiro, o conflito entre o zoneamento metropolitano e municipal ocorre com base justamente nesta Lei estadual, que estabelece o primeiro e condiciona a atuação do Município à observância do zoneamento metropolitano e a concessão da licença ambiental, então de competência do Estado.

⁴³ Lembre-se de instrumentos postos à disposição da União e dos Estados e que podem ter interferência direta nesta atuação municipal sobre a definição da ocupação do solo urbano, como a própria licença ambiental que pode negada nos casos de saturação da bacia aérea, por exemplo. Inúmeros são os casos neste sentido.

Diz-se isso porque nas regiões metropolitanas, instituídas, repita-se, pelos Estados, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum deverão considerar questões relacionadas ao controle do uso e ocupação do solo da respectiva unidade territorial, tendo sendo sempre em vista as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e “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” (art. 1º, § 2º, Lei 13.089/2015).

O Estatuto da Metrópole avança, portanto, ao exigir a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana⁴⁴ com a necessária previsão das diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano.⁴⁵ Diminuem-se, assim, as controvérsias sobre a possibilidade de normas estaduais que tratam de metrópoles terem como objetivo disciplinar o uso e ocupação do solo.⁴⁶ Sobre o assunto, MOURA e HOSHINO destacam a importância da definição de um conteúdo mínimo para o plano de desenvolvimento integrado (art., 12, § 1º, Lei 13.089/2015), observando, ainda, que:

O §1º, III, é tanto motivo de comemoração quanto de alívio: desde 1979, com o surgimento da Lei 6.766, o Estado é responsável por disciplinar o licenciamento de determinadas tipologias de parcelamento do solo para fins urbanos (em áreas de interesse ambiental e histórico-cultural e limítrofes, por exemplo), cabendo à autoridade metropolitana o exame e anuência prévia de qualquer loteamento ou desmembramento em sua jurisdição territorial. De se imaginar que, doravante, esse órgão poderá

⁴⁴ O **plano de desenvolvimento urbano integrado** é definido como “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (art. 1º 2º, VI, Lei 13.089/2015), que deve ser aprovado por lei estadual (art. 10, Lei 13.089/2015) e revisto a cada dez anos (art. 11, Lei 13.089/2015).

A exigência de elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado não impede a formulação de planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana (art. 10, § 1º, Lei 13.089/2015).

⁴⁵ Pelo texto da Lei 13.089/2015, o conteúdo mínimo do plano é:

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; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições (Art. 12, § 1º).

⁴⁶ No artigo “As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental” faz-se uma análise do que prevalece na eventualidade de ocorrência de conflito, o ordenamento municipal do solo urbano ou as regras da região metropolitana sobre a localização de empreendimentos potencialmente poluidores. (MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARAES, Virginia Totti. As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). **O Direito Ambiental das Cidades**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 83-99).

contar com um rol de diretrizes mais robusto e de caráter não meramente orientativo.^{47 48}

Os Municípios que integram uma região metropolitana passam, por exemplo, a ter que compatibilizar seu plano diretor, exigido pelo § 1º do art. 182 da Constituição Federal e pela Lei federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), com o plano de desenvolvimento urbano integrado. Não há – como sequer se poderia cogitar, posto que exigência constitucional – dispensa de elaboração dos planos diretores; ao contrário, há necessidade de compatibilização destes instrumentos de planejamento.⁴⁹

Além disso, embora aprovado por lei estadual (art. 2º, III, 'c', e art. 10, Lei 13.089/2015), a participação dos Municípios e da sociedade está assegurada, já que o plano de desenvolvimento urbano integrado deve ser elaborado, debatido e previamente aprovado na instância colegiada deliberativa⁵⁰ (art. 10, § 4º, Lei 13.089/2015) que deve compor a estrutura básica da governança interfederativa das regiões metropolitanas (art. 8º, II, Lei 13.089/2015). No processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação devem ser, ainda, realizadas audiências públicas e debates, com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, garantindo-se a publicidade de documentos e informações produzidos (art. 12, § 2º, Lei 13.089/2015).⁵¹

O Estatuto da Metrópole indica, ainda, que a abrangência territorial do plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana é o conjunto de Municípios que compõem sua unidade territorial urbana, incluídas as áreas urbanas e as rurais (art. 12, Lei 13.089/2015).

Outro aspecto a ser destacado é o condicionamento de apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana à prévia existência da chamada “gestão plena”, nos termos

⁴⁷ MOURA, Rosa e HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole**: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?, p. 08. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em 25 abr. 2015.

⁴⁸ A Lei federal 6.766/1979, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, determina que, quando o loteamento ou desmembramento localizar-se nas regiões metropolitanas, aos Estados caberá disciplinar sua aprovação pelos Municípios (art. 13, II). No entanto, deve-se lembrar que tal disposição é anterior à Constituição Federal de 1988 e em consonância com a mesma deve ser interpretado.

⁴⁹ A Lei 13.089/2015 é expressa neste sentido, nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 10.

⁵⁰ Ganha importância, assim, a posterior regulamentação sobre a composição e funcionamento desta instância interfederativa que terá importante função a ser desempenhada no planejamento metropolitano, com óbvios reflexos no uso e ocupação do solo dos Municípios, como será visto.

⁵¹ O mesmo dispositivo assegura o acompanhamento pelo Ministério Público neste processo.

do artigo 14 da Lei 13.089/2015.⁵² Terá a condição de gestão plena a região metropolitana que atender aos seguintes requisitos: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 2º, Lei 13.089/2015).

Nota-se, ainda, que a gestão democrática da cidade é reafirmada no Estatuto da Metrópole como um dos princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, estando presente ao longo do texto e, em especial, nas seguintes previsões:

1. Meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum como conteúdo a ser tratado nas leis complementares estaduais que instituem as regiões metropolitanas (art. 5º, IV, Lei 13.089/2015);
2. Gestão democrática da cidade, nos termos dos arts. 43 a 45 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), (art. 6º, V, Lei 13.089/2015);
3. Participação de representantes da sociedade civil 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 como diretriz específica da gestão interfederativa das regiões metropolitanas (art. 7º, V, Lei 13.089/2015);
4. Previsão de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil na estrutura da governança interfederativa das regiões metropolitanas (art. 8º, II, Lei 13.089/2015);
5. 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; publicidade quanto aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação (art. 12, § 2º, Lei 13.089/2015).

Vale mencionar, ainda, que se encontra em tramitação no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) 13/2014,⁵³ com objetivo de incluir os artigos 18A e 159A e alterar o artigo 182, para tratar da instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A Proposta, cujo trâmite teve início antes da promulgação do Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015), define competências da União para, por meio de lei complementar, dispor sobre: a)

⁵² “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.

§ 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.

§ 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 a 12 desta Lei”.

⁵³ <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=149868&tp=1>> Acesso em 06 abr. 2015.

requisitos para a caracterização de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como das funções de interesse comum; b) governança, financiamento e regime jurídico dos agrupamentos de Municípios; c) conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião; e, ainda, d) harmonização das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal com o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Prevê a mesma PEC 13/2014 a alteração da Constituição Federal de modo que as regiões metropolitanas também possam ser criadas pela União, mediante lei complementar federal, nos casos de agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um Estado.

Por fim, em relação à necessidade de planejamento territorial integrado, a proposta propõe a inclusão de um parágrafo no artigo 182 da Constituição Federal – que trata da política de desenvolvimento urbano – para prever a criação do plano diretor das regiões metropolitanas nos casos em que o ordenamento territorial seja considerado uma função pública de interesse comum.

A proposta de emenda constitucional aborda pontos considerados fundamentais para uma boa gestão de regiões metropolitanas, como um tratamento normativo mais específico sobre o tema, com definições precisas sobre as funções públicas de interesse comum, vinculando os entes federativos envolvidos. Em relação ao tema deste trabalho,⁵⁴ a PEC 13/2014 tem como ponto relevante a determinação expressa de que o ordenamento territorial pode ser considerado como uma função pública de interesse comum, a ser executada por todos os entes envolvidos, estabelecendo a necessidade de integração no planejamento de ocupação do território.

Uma região metropolitana com planejamento territorial, a partir de um plano de desenvolvimento integrado democraticamente elaborado, com participação de todos os entes federativos envolvidos, que seja revisto a pelo menos cada dez anos e produza efeitos diretos no planejamento municipal – inclusive por meio da compatibilização dos respectivos planos diretores –, encontra-se em consonância com os princípios e normas constitucionais acima apresentados.

⁵⁴ Além disso, é reconhecida na mesma PEC 13/2014 a necessidade de que o agrupamento de Municípios tenha recursos financeiros próprios para promover a gestão interfederativa. Com objetivo de dotar a região metropolitana desses recursos, propõe-se, ainda que sem a definição de parâmetros ou percentuais mínimos, que parcela das participações nas receitas tributárias de que tratam os artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal possam ser destinadas ao agrupamento de Municípios que compõem a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

CONCLUSÃO

Os problemas urbanos demandam políticas públicas cada vez mais complexas, sendo salutar e necessária a integração entre os entes federativos, com o progressivo atendimento a direitos fundamentais e sociais, além da observância de princípios constitucionais da Administração Pública.

A gestão associada, voluntária e harmônica, entre os entes da federação é sempre conveniente e desejada. Contudo, a Constituição Federal de 1988 atribui aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões quando se verificar a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Tal função, definida pelo recém-editado Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (art. 2º, II), coloca em discussão a competência municipal para assuntos locais, inclusive a respeito de temas específicos como o ordenamento territorial.

A função de ordenamento territorial não é privativa dos Municípios, embora estes entes tenham uma posição de relevo no que toca ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Uma vez inserido o município em região metropolitana instituída pelo Estado, o exercício da competência para ordenamento territorial não pode se dar de modo isolado, sem considerar os impactos nos Municípios limítrofes, conforme já decidido, inclusive, pelo Supremo Tribunal Federal.⁵⁵

Neste sentido, o Estatuto da Metrópole avança ao prever o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Trata-se da governança interfederativa, pautada expressamente, dentre outros princípios, na prevalência do interesse comum sobre o local, na autonomia dos entes federados, na gestão democrática da cidade e na busca do desenvolvimento sustentável. Avança ainda mais ao exigir a elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana, com previsão das diretrizes para as funções públicas de interesse comum, do macrozoneamento da unidade territorial urbana, bem como das diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano.

Não há como se pensar em planejamento em regiões metropolitanas sem a necessária articulação entre os entes federativos, especialmente os Municípios que integram esta unidade territorial, na função de promover o adequado ordenamento territorial. A República brasileira apresenta-se na forma de um federalismo cooperativo e, como afirma a Ministra Rosa Weber, no

⁵⁵ Brasil, STF. ADI 1.842-RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013.

juízo da citada ação direta de inconstitucionalidade sobre tema abordado neste texto, o art. 25, § 3º, da Constituição Federal “concretiza não apenas a administração de serviços de interesse comum para a integração dos Municípios envolvidos, mas também a realização de uma sociedade livre, justa e solidária, cumprindo destacar que solidariedade não é apenas princípio sobre distribuição da riqueza, informador que é da estabilidade e da harmonia na convivência social”.⁵⁶

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

AGUIAR, Joaquim Castro. **Competência e Autonomia dos Municípios na nova Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da união, estados e municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. N. 11. Bahia, 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007> LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf> Acesso em 25 abr. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

COSTÓDIO Filho, Ubirajara. **As competências municipais na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 2000.

DUARTE, Claudio Hiran Alves. O Município em Função do Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. N. 03. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. **What future for urban environment in Europe?**_Contribution to Habitat II. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

_____. **European workshop on the improvement of the built environment and social integration in cities: Selected Papers**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

_____. **Innovations for the improvement of the urban environment: Austria – Finland – Sweden**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996.

_____. **Utopias and realities of urban sustainable development: New alliances between economy, environment and democracy for small and medium cities**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Direito urbanístico. Estudos Brasileiros e Internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey/Lincoln Institute, 2006, p. 3-23.

⁵⁶ Brasil, STF. ADI 1.842-RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator do Acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília, DJ 16/09/2013, p. 296.

_____. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de direito urbano e ambiental**. N. 42. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-politica-urbana-na-constituicao-federal-de-1988-e-alem-implementando-a-agenda-da-reforma-urbana-no-brasil/view>> Acesso em 04 abr. 2015.

_____. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. **Fórum de direito urbano e ambiental**. N. 34. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GRAU, Eros Roberto. **Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico**. São Paulo: Bushatsky, 1974.

IBGE. **Regiões de Influências das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>> Acesso em 06 abr. 2015.

MELO Filho, Urbano Vitalino de. **Direito Municipal em Movimento**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10ª edição. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O direito a cidades sustentáveis. **Revista de Direito da Cidade**. Pós-Graduação da Faculdade de Direito. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: HARBRA, N. 2, p. 181-202, nov. 2006.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARAES, Virginia Totti. As regiões metropolitanas e o licenciamento ambiental. COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). **O Direito Ambiental das Cidades**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 83-99.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Competência Legislativa e Executiva do Município em Matéria Ambiental. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. N. 44. Rio de Janeiro, 1992.

_____. Competência Concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília: Senado Federal, N. 100, p. 127-162, out/dez 1988.

_____. Poder concedente para o abastecimento de água. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: FGV, N. 213, p. 23-33, jul/set. 1998.

MOURA, Rosa e HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. **Estatuto da metrópole: enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?** Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em 25 abr. 2015.

PESSOA, Álvaro. O Projeto de Loteamento como forma de controle do uso do solo em Regiões Metropolitanas. **II Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**, 1976.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; DOS SANTOS JR., Orlando; e RODRIGUES, Juciano Martins. Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios [artigo eletrônico]. **Observatório das Metrópoles**. 2015. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148:estatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt> Acesso em 06 abr. 2015.

SILVA, Iris Araújo. As Regiões Metropolitanas e a Autonomia Municipal. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. N. 35. Belo Horizonte: UFMG, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1995.

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. N. 60. Rio de Janeiro, 2006, p. 214-239.

UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). **State of World Population 2007**. Disponível em <http://www.unfpa.org/swp/2007/presskit/pdf/sowp2007_eng.pdf> Acesso em 26 jul. 2007.

VAN ACKER, Franciso Thomaz. O Município e o Meio Ambiente na Constituição de 1988. **Revista de Direito Ambiental**. N. 01. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

VITTA, Heraldo Garcia. Da Divisão de Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente. **Revista de Direito Ambiental**. N. 10. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

Trabalho enviado em 23 de julho de 2015.

Aceito em 29 de agosto de 2015.