

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**FLORISVALDO CAVALCANTE DE ALMEIDA**

**O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano  
diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**

**MESTRADO EM DIREITO**

**SÃO PAULO**

**2013**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**

**PUC-SP**

**FLORISVALDO CAVALCANTE DE ALMEIDA**

**O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano  
diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Direito Urbanístico, sob a orientação do Professor Doutor Nelson Saule Júnior.

**SÃO PAULO**

**2013**

**Banca Examinadora**

---

---

---

À Maria Alice, minha filha; aos meus pais, José Antônio de Almeida e Izabel Cavalcante de Almeida; e à Solange Gonçalves Dias, meus eternos mestres, por me mostrarem que o mundo é extremamente pequeno para comportar nossos sonhos.

Agradeço à Lígia Ferreira Costa, pela sábia paciência durante todo o tempo de curso; aos meus amigos do curso de Pós – Graduação, Rosana Moitinho dos Santos, Daniela D'ambrósio, Gabriel Bazzegio, Mirena Ferragut e Luciana Gaspar, pelas lições de vida; aos colegas Miguel Palacios, Paulo Romeiro e Jaqueline Silva, pelas contribuições recebidas; ao professor Fernando Guilherme Bruno Filho, pelas primeiras lições de Direito Urbanístico e pela amizade; aos professores Daniela Campos Libório Di Sarno e Ricardo Marcondes Martins, pelas riquíssimas sugestões formuladas na Banca de qualificação; ao professor Nelson Saule Júnior, pela orientação, sem a qual esse trabalho não seria possível.

# **O PAPEL DO ESTADO-MEMBRO NO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DIANTE DO ORDENAMENTO JURÍDICO URBANÍSTICO BRASILEIRO**

Florisvaldo Cavalcante de Almeida

## **RESUMO**

O objeto deste trabalho é esclarecer o papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro. Partiu-se da premissa de que toda a ação estatal deve estar prevista, de forma implícita ou explícita na Constituição Federal. De início, procurou-se, fazendo uma interpretação lógico-sistêmica do texto constitucional, apontar o objeto de estudo do Direito Urbanístico, o qual constitui um Direito instituidor de políticas públicas, que precisa da atuação positiva do Estado para sua implementação. Tal atuação deve se dar de maneira planejada. Com isso, foi possível determinar que o planejamento seja considerado o principal instrumento de estruturação deste ramo do Direito, cuja competência foi atribuída, pelo texto constitucional, a todos os entes federativos. Todos os entes tem o dever de tratar do planejamento urbanístico, uma vez que competência significa um dever/poder, um poder vinculado à determinada finalidade. Passou-se a investigar a Região Metropolitana, arranjo institucional, cuja criação tem por finalidade imediata instituir um planejamento metropolitano integrado para tratar das funções públicas de interesse comum. Detectou-se que a titularidade dessas funções públicas é do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional. Consequentemente, a elaboração e execução dessas funções deve se dar por esses entes de forma compartilhada. Concluiu-se que compete ao Estado-membro, além da criação da Região Metropolitana, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, devendo assegurar a participação dos Municípios que integram a figura Regional e da sociedade civil na organização, no planejamento e na execução das funções públicas de interesse comum.

**Palavras-chave:** Direito Urbanístico. Planejamento. Competências. Região Metropolitana. Plano Urbanístico Metropolitano.

# **The ROLE OF the Member STATE IN PLANNING METROPOLITAN PLANNING BEFORE THE BRAZILIAN LEGAL URBANÍSTICO**

Florisvaldo Cavalcante de Almeida

## **ABSTRACT**

The object of this work is the role of the Member State in metropolitan planning before the legal system Brazilian urban. Broke from the premise that the entire state action must be provided, either implicitly or explicitly, in the Federal Constitution. Of initiation, it was examined whether, by making a logical interpretation-systemic of the constitutional text, pointing out the object of study of Urban Law, which constitutes a Right founder member of public policies, which needs the actuation of positive State for its implementation. Such action must give way if planned. With this, it was possible to determine that the planning is considered the main instrument for structuring of this branch of Law, whose competence has been assigned, by constitutional text, all the loved federative. All loved have a duty to deal with the urban planning, once that competence means a duty/power, a power linked to particular purpose. began to investigate the Metropolitan Region, institutional arrangement, whose creation has by immediate purpose establish a metropolitan planning integrated to deal of public functions of common interest. It has been detected that the ownership of these public functions is the Member State and of the Municipalities Regional members of the figure. Consequently, the preparation and execution of these functions should be given by these loved of shared form. It was concluded that it is incumbent upon the Member State, in addition to the creation of the Metropolitan Region, the organization, the planning and execution of public functions of common interest. It should ensure the participation of Municipalities that comprise the Regional figure and of civil society in the organization, planning and execution of public functions of common interest.

**Key words:** Urban Law. Planning. Competencies. Metropolitan Region. Urban Plan Metropolitano.

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b>  | <b>10</b>  |
| <b>2 DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO</b>   | <b>15</b>  |
| <b>2.1 Direito Urbanístico e a necessidade de planejamento</b>                                     | <b>15</b>  |
| 2.1.1 Origem do Direito Urbanístico  | 15         |
| 2.1.2 Objeto do Direito Urbanístico  | 19         |
| 2.1.3 Conceito de Direito Urbanístico  | 27         |
| <b>2.2 Planejamento</b>  | <b>29</b>  |
| 2.2.1 Considerações iniciais   | 29         |
| 2.2.2 Distinção entre planejamento e plano   | 32         |
| 2.2.3 Etapas do processo de planejamento   | 34         |
| 2.2.4 Planejamento econômico   | 35         |
| 2.2.5 Planejamento urbanístico   | 37         |
| <b>3 SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO</b>  | <b>46</b>  |
| <b>3.1 Considerações iniciais</b>  | <b>46</b>  |
| <b>3.2 O planejamento como função pública</b>  | <b>47</b>  |
| <b>3.3 Repartição constitucional de competência</b>  | <b>50</b>  |
| <b>3.4 O princípio da predominância de interesse</b>   | <b>52</b>  |
| <b>3.5 Regras constitucionais de cooperação</b>  | <b>57</b>  |
| <b>3.6 Normas constitucionais de política normativa do desenvolvimento urbano</b>                  | <b>61</b>  |
| <b>3.7 Normas constitucionais e infraconstitucionais instituidoras do planejamento urbanístico</b> | <b>69</b>  |
| 3.7.1 Planejamento municipal   | 84         |
| 3.7.1.1 Plano Diretor  | 84         |
| <b>4 REGIÃO METROPOLITANA</b>  | <b>95</b>  |
| <b>4.1 Considerações iniciais</b>  | <b>95</b>  |
| <b>4.2 Origem da Região Metropolitana</b>  | <b>95</b>  |
| <b>4.3 Questões metropolitanas</b>   | <b>98</b>  |
| <b>4.4 Necessidade de institucionalização da Região Metropolitana</b>                              | <b>101</b> |
| <b>4.5 Arranjos institucionais da Região Metropolitana</b>   | <b>105</b> |
| 4.5.1 Organização e administração da Região Metropolitana no Canadá                                | 107        |
| <b>4.6 Regime jurídico da Região Metropolitana</b>   | <b>111</b> |
| 4.6.1 Requisitos para criação da Região Metropolitana  | 113        |

|   |  |            |            |
|---|--|------------|------------|
| 4.6.2   | Natureza jurídica da Região Metropolitana-----   | 125        |            |
| <b>4.7</b>  | <b>Titularidade da administração da Região Metropolitana-----</b>                              | <b>128</b> |            |
| <b>4.8</b>  | <b>Interesse metropolitano e interesse local-----</b>  | <b>140</b> |            |
| <b>4.9</b>  | <b>Funções públicas de interesse comum-----</b>  | <b>144</b> |            |
| <b>5 ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS FUNÇÕES</b> |  |            |            |
| <b>PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM-----</b>                   |  |            | <b>153</b> |
| <b>5.1</b>  | <b>Considerações iniciais-----</b>   | <b>153</b> |            |
| <b>5.2</b>  | <b>A organização da Região Metropolitana-----</b>  | <b>153</b> |            |
| <b>5.3</b>  | <b>Financiamento da política metropolitana-----</b>  | <b>156</b> |            |
| <b>5.4</b>  | <b>Processo do planejamento metropolitano-----</b>   | <b>158</b> |            |
| <b>5.5</b>  | <b>Conteúdo do plano urbanístico metropolitano-----</b>  | <b>159</b> |            |
| 5.5.1   | Aspecto urbanístico do plano metropolitano-----  | 163        |            |
| <b>5.6</b>  | <b>Competência para elaborar e aprovar o plano metropolitano-----</b>                          | <b>163</b> |            |
| <b>5.7</b>  | <b>Efeitos jurídicos do plano metropolitano-----</b>   | <b>163</b> |            |
| <b>5.8</b>  | <b>Execução das funções públicas metropolitanas-----</b>                                       | <b>164</b> |            |
| <b>5.9</b>  | <b>Instrumentos para a execução-----</b>   | <b>164</b> |            |
| <b>6 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA-----</b>                      |  |            | <b>166</b> |
| <b>6.1</b>  | <b>Considerações iniciais -----</b>  | <b>166</b> |            |
| <b>6.2</b>  | <b>Região Metropolitana de Campinas-----</b>   | <b>166</b> |            |
| 6.2.1   | Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de<br>Campinas-----             | 169        |            |
| <b>6.3</b>  | <b>Região Metropolitana de Belo Horizonte-----</b>   | <b>177</b> |            |
| 6.3.1   | O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana<br>de Belo Horizonte----- | 180        |            |
| <b>7 CONCLUSÃO -----</b>                                  |  |            | <b>197</b> |
| <b>REFERÊNCIAS-----</b>                                   |  |            | <b>200</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O Estado constitucional brasileiro adotou, entre outros, os princípios da separação dos poderes e a forma federativa de Estado. Esses princípios constituem a sua estrutura - divisão orgânica e divisão espacial de poder. Essa estrutura se apoia na distribuição de poderes que é feita por meio da repartição constitucional de competências. A finalidade precípua dessa repartição, na qual se definem as responsabilidades e obrigações, é oferecer, mediante execução de políticas públicas, a garantia dos direitos fundamentais. Tal tarefa deve ser desenvolvida de modo que os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro<sup>1</sup> sejam atendidos. Na consecução desses objetivos a Constituição Federal de 1988 exige a atuação coordenada, integrada e planejada dos entes federativos.

A repartição constitucional de competências foi fundamentada no princípio da predominância de interesse, pelo qual os assuntos de âmbito nacional competem à União, os de interesse regional aos Estados-membros e os de interesse local aos Municípios. Cada ente federativo atuando de maneira coordenada e integrada, dentro do seu respectivo território. Todavia, na prática, estabelecer o campo de atuação de cada ente, a quem compete determinada matéria, não é tarefa fácil, já que o interesse local é também interesse regional e nacional. Ou seja, o território nacional é composto pela soma do território dos Estados-membros que, por sua vez, é composto pela soma do território dos seus respectivos Municípios.

Essa dificuldade se mostra ainda mais evidente no concernente aos assuntos referentes ao território urbano. Com o processo do desenvolvimento industrial, a população rural motivada pela ideia de modernidade e progresso migrou para os centros urbanos, em busca de uma vida melhor. A concentração urbana foi tão intensa de modo que, nos centros das cidades, não mais era possível a circulação de pessoas, tornando a convivência insuportável. Esse fato fez com que as pessoas se voltassem para as áreas periféricas, até então menos valiosas e sem o olhar estatal, e assim, sucessivamente, ocasionando grandes aglomerados urbanos.

---

<sup>1</sup> C.F. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade, livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Esses centros urbanos, devido à ausência de planejamento e por não estarem preparados para receber o crescimento populacional demasiado, apresentaram vários problemas, como deterioração do meio ambiente, falta de moradia, desemprego, problemas de saneamento básico, entre outros que ainda hoje se mostram de difícil solução.<sup>2</sup> Tal dificuldade é ainda mais latente nas conurbações urbanas, denominadas de Região Metropolitana, constituída por um agrupamento de municípios limítrofes, que apresentem “existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, formando uma única tessitura urbana, subordinados a mais de um município, sob a influência de um Município-Pólo”, porque esta única tessitura urbana está submetida a distintas administrações.<sup>3</sup>

Pelo ordenamento jurídico brasileiro, a competência para tratar dos assuntos urbanísticos é preponderante dos Municípios,<sup>4</sup> mas não exclusiva. E

---

<sup>2</sup> A título de exemplo, conforme dados do IBGE, em 2010, 43% dos domicílios brasileiros foram considerados inadequados. Não possuíam infraestrutura como: até dois moradores por dormitório; coleta de lixo direta ou indiretamente por serviço de limpeza; abastecimento de água por rede geral; e esgoto sanitário por rede coletora. O déficit habitacional no País, em 2012, era de 5.546.310 unidades, das quais 61% correspondiam às moradias inadequadas. Do total do déficit, 1.537.030 unidades eram nas regiões metropolitanas. Só na Região Metropolitana de São Paulo, esse déficit era de 510.327 unidades; na Região Metropolitana de Belo Horizonte era de 115.689 unidades; e na Região Metropolitana de Campinas de 45.196 unidades. Disponível em: <[www.cbicdados.com.br](http://www.cbicdados.com.br)>. Acesso em: 29/07/2013.

Sobre o Saneamento Básico, o professor Wanderley da Silva Paganini, do Departamento de Saúde Ambiental, da Faculdade de Saúde Pública (FSP) da USP, apontou que seria necessário um investimento de R\$ 12 bilhões por ano, durante vinte anos consecutivos para solucionar o problema. Este estudo baseou-se nos dados divulgados pelo IBGE, em 2011, sobre ao acesso à rede de coleta de esgoto e abastecimento de água no Brasil. No Estado de São Paulo, 85% dos domicílios possuíam cobertura de rede de esgoto, já no resto do País esse número caiu para 50% em média. Disponível em: <[www.ecodebate.com.br](http://www.ecodebate.com.br)>. Acesso em: 29/07/2013.

Sobre os Resíduos Sólidos, no Brasil são coletados 189 toneladas de resíduos sólidos por dia. Deste total, em 50,8% dos Municípios os resíduos ainda tem destino inadequado, vão para os 2.906 lixões que o País possui. A Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada pela Lei 12.305/2010, disciplina a coleta, o destino final e o tratamento de resíduos urbanos, perigosos e industriais. A referida Lei estabelece como metas: o fechamento dos lixões até 2014 (a parte dos resíduos que não puder ir para reciclagem, os chamados rejeitos, só poderá ser destinada para os aterros sanitários); e a elaboração de planejamento na área de limpeza urbana, que observem os critérios da Lei (elaboração de planos municipais de resíduos sólidos). A elaboração desse plano constitui uma condição para o repasse federal a ser investido na referida política. Mesmo assim, segundo a Confederação Nacional dos Municípios, somente 30% dos municípios brasileiros elaboraram o referido plano. Esse número em agosto de 2012 era de, apenas, 9%. A justificativa pela falta de elaboração é de que os municípios não possuem capacidade técnica, e em outros casos, os municípios desconhecem a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Disponível em: <[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)>. Acesso em: 29/07/2013.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 156-8.

<sup>4</sup> São de responsabilidade dos Municípios os serviços concernentes ao arruamento, alinhamento e nivelamento, pavimentação, coleta de lixo, limpeza de vias e de logradouros públicos, iluminação pública, drenagem de águas pluviais, a ordenação do trânsito urbano (como regulamento de vias, implantação de sinalização, limite de velocidade, etc.), transporte coletivo urbano, segurança urbana (restrito à guarda patrimonial e a prevenção contra incêndios) serviço funerário e mercado feiras livres

muitos dos problemas, como os acima mencionados, não permitem soluções isoladas porque os seus efeitos e impactos estão além do território municipal. Com isso, essa união de vários núcleos urbanos submetidos a distintas administrações formando uma única tessitura urbana, necessita de uma ação conjunta e regional de planejamento, para solucioná-los.

A Constituição Federal de 1998, em vários dispositivos prevê normas que tratam do Direito Urbanístico. Normas que atribuem competência a todos os entes federativos, tanto competência concorrente como exclusiva. No artigo 25, § 3º, estabelece a Constituição Federal que:

Os Estados-membros poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Não há dúvida de que a instituição da figura Regional compete ao Estado-membro. Mas, o texto constitucional não deixa claro a quem compete à organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Nesse sentido, justifica-se o estudo da Região Metropolitana, arranjo institucional, que tem por finalidade viabilizar a execução das funções públicas, cujos impactos e efeitos estão além do território municipal.

A proposta do presente trabalho consiste em apontar o papel do Estado-membro no exercício da competência prevista na norma do §3º, do artigo 25, da Constituição Federal. O seu papel está restrito à instituição da Região Metropolitana ou abrange a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum? Qual o limite da sua atuação?

A abordagem será feita sobre a dimensão jurídica do tema. Para tanto, busca relacionar esta dimensão com outras, como a urbanística, a social e a econômica, uma vez que se reconhece que a existência da Região Metropolitana sob o aspecto jurídico fundamenta-se em objetivos urbanísticos, sociais e econômicos, constitucionalmente estabelecidos. Ou seja, a dimensão jurídica recai

---

e matadouro. Além disso, o Município tem a responsabilidade de prestar conjuntamente com os outros entes os serviços concernentes à saúde e higiene (alimentação, moradia, meio ambiente, saneamento, trabalho, renda, educação e lazer), água e esgoto sanitário (prestar o serviço, exercer a regulamentação e o controle). Todavia, os serviços de distribuição de água potável e a coleta de esgoto têm sido considerados de responsabilidade dos Municípios que prestam por meio de autarquias, empresas públicas ou sociedade de economia mista. Apenas os serviços concernentes à energia elétrica e telefonia, transporte interestadual e internacional é de responsabilidade exclusiva da União; já os serviços de distribuição de gás canalizado e o de transporte intermunicipal são de competência dos Estados. Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir, 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 2011, p. 87 e ss.

sobre as demais. Dessa forma não se propõe um estudo do objeto em questão sobre os aspectos econômico, social e urbanístico, embora se reconheça que, conforme ensinamentos de Alaor Caffé Alves, esses fenômenos sobre os quais recai a realidade jurídica continuam a existir, ao passo que ao serem definidos juridicamente ganham forma, porque a Constituição Federal não realiza a Região Metropolitana, ao possibilitar sua criação atribuiu-lhe conceito jurídico.<sup>5</sup> A pretensão é investigar como esses aspectos foram juridicamente abordados e qual a condição jurídica dessa realidade. Esta investigação será desenvolvida com o respaldo bibliográfico e jurisprudencial, além de experiências brasileira e estrangeira, com o objetivo de apontar a forma mais adequada e eficiente de gestão da figura Regional.

A exposição do trabalho divide-se em cinco capítulos. O primeiro (seção 2 da Dissertação), dedica-se a análise do planejamento urbanístico. A abordagem busca demonstrar que o planejamento é instrumento essencial do Direito Urbanístico. Esse ramo do Direito surgiu com a finalidade de regulamentar a atividade urbanística, consistente na promoção do interesse coletivo. Com a Constituição Federal de 1988, a sua função refere ao tratamento da política de desenvolvimento urbano, que visa a assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, cujo alcance depende da atuação positiva estatal, mediante planos programas e projetos, instrumentos do planejamento.

No segundo capítulo (seção 3 da Dissertação), examina-se a estrutura da política normativa do desenvolvimento urbano e do sistema nacional do planejamento urbanístico. Serão analisados os dispositivos constitucionais que instituem as referidas estruturas, visando a traçar as formas e os limites de atuação de cada ente federativo no Direito Urbanístico, especificamente no que concerne ao planejamento urbanístico.

A abordagem do terceiro capítulo (seção 4 da Dissertação) se volta para o tema da Região Metropolitana. A criação da figura Regional tem por finalidade imediata a instituição do planejamento metropolitano integrado e coordenado em busca da realização de mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico e social. Esta análise compreende a origem, a

---

<sup>5</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro. São Paulo: Bushatski: EMPLASA, 1981. p. 151.

necessidade de institucionalização, regime jurídico, titularidade das funções públicas de interesse comum, o interesse metropolitano e o interesse local e experiências internacionais de gestão metropolitana. O objetivo da investigação é saber qual a forma adequada de gestão capaz de conferir o almejado pelo texto constitucional.

No quarto capítulo (seção 5 da Dissertação), a pesquisa é dedicada ao papel do Estado-membro na criação, organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Esta investigação busca apontar o que deve fazer e o que não deve o Estado-membro no exercício da sua competência atribuída pela Constituição Federal, no artigo 25, §3º.

No quinto capítulo (seção 6 da Dissertação), a análise recai sobre a Região Metropolitana de Campinas, do Estado de São Paulo, e a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais. Busca-se investigar como agiram os governos paulista e mineiro na criação das referidas figuras regionais. O objetivo deste capítulo é verificar se a instituição e organização das referidas Regiões Metropolitanas foram feitas de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial no que concerne ao artigo 25, §3º, da Constituição Federal.

## 2 DO PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

### 2.1 Direito Urbanístico e a necessidade de planejamento

#### 2.1.1 Origem do Direito Urbanístico

Nos ensinamentos de José Afonso da Silva, o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à rural, ocasionando a concentração urbana, é designado pelo termo urbanização.<sup>6</sup> Tal processo, que se iniciou no começo do século XX, por ausência de planejamento, criou problemas como a deterioração do meio ambiente, desorganização social, falta de habitação, desemprego, falta de fornecimento de água e de saneamento básico, de política de resíduos sólidos, entre outros. Os centros urbanos não ofereciam condições adequadas de habitabilidade à população que havia migrado do campo, impulsionada pelo crescimento industrial.

Essa situação pressupunha a necessidade de intervenção do Poder Público, utilizando-se da urbanificação<sup>7</sup> para transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas, com o intuito de solucionar aqueles problemas. Essa intervenção Estatal consiste, conforme Nelson Saule Júnior, na atividade urbanística que o Poder Público promove com o objetivo de ordenar os espaços habitados e habitáveis.<sup>8</sup>

O Direito Urbanístico surge com a finalidade de regulamentar a atividade urbanística, cuja ação consiste na realização dos fins do urbanismo,<sup>9</sup> qual seja, mediante a ordenação dos espaços habitados e habitáveis corrigir os problemas criados pela urbanização.

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 26.

<sup>7</sup> Urbanificação é o processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização ou a criação artificial de núcleos urbanos. Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 27.

<sup>8</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicabilidade e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 83.

<sup>9</sup> O urbanismo, nos ensinamentos de Fernando Alves Correia, surgiu como disciplina científica autônoma no final do século XIX, na Europa. Cf. Manual de direito urbanístico, vol. 1. Coimbra: Almedina, 2001, p. 39. Atualmente é entendido como uma ciência, “técnica destinada a ordenar a ocupação do território das cidades, a fim de que elas possam abrigar todas as atividades necessárias à sociedade, sem que umas interfiram negativamente sobre as outras” (PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 45).

Para que se desenvolva o processo da urbanificação, o exercício da atividade urbanística, a intervenção do Poder Público é necessária porque se trata de uma atividade que interfere diretamente na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas. Razão pela qual, afirma ser a atividade urbanística uma função pública. Ou seja, pelo fato de a atividade urbanística interferir na propriedade privada só o Poder Público, mediante lei, poderá desenvolvê-la ou autorizar o setor privado, no concernente à execução, que a desenvolva de forma adequada.

Assim entende José Afonso da Silva, ao discorrer:

O Direito Urbanístico é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade.<sup>10</sup>

Destarte, a atividade urbanística refere-se à intervenção do Poder Público na propriedade privada com o objetivo de atender ao interesse coletivo. Porém, essa atividade que deve contar com autorizações legais para o Poder Público delimitar os direitos e as obrigações dos proprietários, é regulamentada pelo Direito Urbanístico.

Vale mencionar que no início do século XX, quando introduzido no Brasil, o urbanismo era exercido pelos Estados-membros mediante suas funções administrativas. Reinava, na época, uma economia basicamente agrícola. Com isso, não havia preocupação com o desenvolvimento. As intervenções estatais estavam mais voltadas para o embelezamento e o controle social. Na década de 50 é que o desenvolvimento passa a ganhar enfoque no urbanismo. Já o planejamento foi introduzido na década de 70, com a centralização estatal da política urbana. Somente na década de 80, começa a preocupação com a participação direta da sociedade na gestão das cidades.<sup>11</sup>

Ademais, desde as Ordenações do Reino, o Brasil possui regras jurídicas urbanísticas, embora não fossem cunhadas como pertencentes ao Direito

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 36.

<sup>11</sup> MATTAR, Simone Fernandes. A autonomia municipal no exercício da competência urbanística. Dissertação (Mestrado em Direito) – FDPUC-SP, São Paulo, 2009, p. 67.

Urbanístico.<sup>12</sup> Na esfera constitucional, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 24, inciso I, foi a primeira a mencionar o termo “Direito Urbanístico”.

O termo urbanismo deve ser interpretado de forma extensiva, não compreendendo somente as cidades, mas estendendo aos seus habitantes. A expressão que vem do latim *urbs*, cujo significado é cidade, ultrapassou as barreiras da cidade para abarcar todo o território (urbano e rural), tornando mais extensivo seu objeto. O urbanismo se funda na ciência e na técnica de ordenar os espaços habitados e habitáveis (urbano e rural), objetivando o bem-estar de todos.<sup>13</sup> Ou seja, visa à realização da qualidade de vida do homem na sociedade.

O Urbanismo deixou de ser, nos ensinamentos de Simone Fernandes Mattar, “um mero instrumento ordenador da área urbana para ser um fator atuante na conformação social global”, cuja finalidade consiste em planejar e ordenar “as estruturas demográficas, sociais e econômicas de uma unidade territorial”.<sup>14</sup>

Com a evolução do urbanismo, conseqüentemente, o Direito Urbanístico, por ter a função de regulamentar as atividades que consistem na satisfação dos fins do urbanismo, ampliou o seu objeto. Essa ampliação ocorreu, a princípio, com a consagração das quatro funções sociais da cidade, pela Carta de Atenas de 1933, quais sejam: habitação, recreação, trabalho e circulação. Consoante Simone Fernandes Mattar, a Carta de Atenas estabeleceu diretrizes para elaboração das normas jurídicas que regulam a intervenção estatal, que tem o objetivo de propiciar a ordenação e o planejamento urbano.<sup>15</sup>

Nos ensinamentos de Fernando Alves Correia, a ampliação do objeto do Direito Urbanístico se explica pela área de atuação, a qual engloba três grandes setores: o direito do plano que regula o plano local, o supralocal, o regional e o

---

<sup>12</sup> As regras gerais e simples de direito urbanístico já se encontravam no direito brasileiro desde as Ordenações do Reino, que fixavam princípios sobre a ordenação de povoações; nas Ordenações Filipinas estavam fixadas normas genéricas sobre a estética das cidades. Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 51. No mesmo sentido: DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de direito urbanístico. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 10.

<sup>13</sup> COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. In: DALLARI, Adilson Abreu; e FIGUEIREDO, Lúcia Vale (coords.). Temas de Direito Urbanístico, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 110. No mesmo sentido: CORREIA, Fernando Alves. O plano urbanístico e o princípio da igualdade, 1ª ed., 2ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2001, p. 48.

<sup>14</sup> MATTAR, Simone Fernandes. A autonomia municipal no exercício da competência urbanística, p. 68.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 68. No mesmo sentido: VICHI, Bruno de Souza. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 118

nacional; o direito do solo urbano que possibilita a realização dos objetivos definidos normativamente pelos planos urbanísticos, ou seja, o direito do solo consiste no conjunto das normas jurídicas referentes ao uso e a ocupação dos solos urbanos; e o direito de construção que abrange as regras técnicas e jurídicas a que deve obedecer toda construção edilícia.<sup>16</sup>

Com o advento da Constituição Federal de 1988, Carlos Ari Sundfeld assinala que, ao direito urbanístico cabe servir à definição e à implementação da “política de desenvolvimento urbano”, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. Com isso, surge, então, como o direito da política de desenvolvimento urbano, nos seguintes sentidos:

a) como conjunto de normas que disciplinam os objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto dos textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (planos urbanísticos, por exemplo); e c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros).<sup>17</sup>

Destaca ainda o autor que a ligação constitucional entre as noções de “direito urbanístico” e de “política urbana” (política pública) faz do Direito Urbanístico um direito instituidor de políticas públicas urbanas, o qual surge como o direito a uma “função pública”, intitulada urbanismo, impondo ao Poder Público determinadas ações positivas com finalidades coletivas. Essas finalidades consistem em sintetizar os princípios do urbanismo moderno, mencionados na Carta de Atenas, entendidos como funções urbanas elementares.

Dessa forma, o Direito Urbanístico consiste no direito do plano, no direito do solo urbano, no direito da construção e no direito instituidor de políticas públicas urbanas.

Surge uma questão: se o Direito Urbanístico tem por função cuidar da política de desenvolvimento urbano, seu objeto está restrito ao solo urbano, ou se refere a tudo concernente ao bem-estar dos habitantes, uma vez que este é um dos objetivos da mencionada política, previstos na Constituição Federal de 1988?

---

<sup>16</sup> CORREIA, Fernando Alves. O plano urbanístico e o princípio da igualdade, pp.51-2.

<sup>17</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001, 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, pp.48-9.

### 2.1.2 Objeto do Direito Urbanístico

Para responder a essa indagação é necessário tecer alguns comentários no sentido de esclarecer se a política urbana, disciplinada pelo Direito Urbanístico, corresponde a políticas públicas urbanas.

O direito é um sistema composto de normas jurídicas, que traçam aos destinatários determinadas formas de comportamento, conferindo-lhes possibilidades ou poder de agir dentro de um espaço social delimitado.<sup>18</sup> Segundo Carlos Ari Sunfeld, esse conjunto de normas divide o direito em dois ramos: direito público e direito privado. Este formado pelo conjunto de normas que regulam as relações dos indivíduos entre si; aquele formado pelo conjunto de normas que regem as relações entre o Estado e os indivíduos.<sup>19</sup>

O objeto do direito público é organizar o poder do Estado e as suas relações, tanto as que concernem a outros Estados quanto aquelas referentes ao próprio Estado, por meio dos seus órgãos. A finalidade dessa organização é alcançar os objetivos desse Estado. Pois, cabe ao ramo do direito público ordenar os institutos jurídicos visando a alcançar o bem comum.<sup>20</sup>

No caso do Estado brasileiro, os objetivos a serem alcançados por meio do direito público estão elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Todos os atores incumbidos de operar esse ramo do direito têm por função desempenhar medidas visando a alcançar o bem comum dos indivíduos coletivamente considerados.

Nos ensinamentos de Bruno de Souza Vichi, o direito público, por estar relacionado ao Estado, guarda uma relação intensa e constante com a política,<sup>21</sup> porque os objetivos previstos no artigo 3º da Constituição Federal somente serão

---

<sup>18</sup> REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003, p. 15.

<sup>19</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de direito público, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 24.

<sup>20</sup> VICHI, Bruno de Souza. Política urbana, sentido jurídico, competências e responsabilidade, p. 85. No mesmo sentido: SUNDFELD, Carlos Ari. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>21</sup> “Dentre as diversas disciplinas que compõem o direito público, estruturadas por meio de princípios e regras que lhes dão identidade própria, pode-se notar diferentes graus de contato com a política, sem nunca se esquecer do caráter operacional fechado de cada um desses subsistemas jurídicos. Por exemplo, ao tratarmos do processo administrativo, sobre o qual, em outra oportunidade defendemos seu *status* de disciplina independente, notadamente que a relação com a política é extremamente menor, se considerada com outros ramos de direito material, como o direito

alcançados mediante o desenvolvimento de políticas públicas. É por meio das políticas públicas, instrumento da função de governar, consoante Solange Gonçalves Dias,<sup>22</sup> que o Estado presta os serviços públicos com eficiência, possibilitando aos cidadãos a fruição desses serviços.

A função de governar, nos ensinamentos de Maria Paula Dallari Bucci,<sup>23</sup> é o núcleo da ideia de políticas públicas, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. Para a autora, as políticas representam uma evolução da ideia de lei em sentido formal. Conseqüentemente, o aspecto funcional inovador de qualquer modelo estrutural do poder político caberá, justamente, às políticas públicas.

Nas palavras de Maria Paula Dallari Bucci, as políticas públicas “são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>24</sup>

Esse programa de ação governamental ou políticas públicas está além da atividade legislativa. As políticas públicas, além de constituir-se de normas-objetivo, ao definirem fins a alcançar, ou normas-programáticas, ao estabelecerem princípios e programas, são programas, planos, que servem como instrumento operacional do direito, que visam a alcançar metas, objetivos estabelecidos de maneira racional.

Para Fábio Konder Comparato, a política pública:

[...] não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser

---

administrativo e o direito urbanístico. No caso do direito administrativo, fundado nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público e tendo no princípio da legalidade um dos seus vetores principais de conduta é forçoso reconhecer-se que o exercício da competência discricionária reserva um campo interessante para a análise da interface com a função política. O mesmo vale para o direito urbanístico que, em larga medida, concretiza-se por meio de atos administrativos da mesma natureza. Soma-se a esse último, ainda, a amplitude de normas de caráter material que outorgam à autoridade pública um universo vasto para a exploração deste tema, conforme veremos mais adiante” (VICHI, Bruno de Souza. Política urbana. Sentido jurídico, competências e responsabilidades, pp. 85-6).

<sup>22</sup> DIAS, Solange Gonçalves. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos. Tese (Doutorado em Direito). FADUSP, São Paulo, 2006, p. 30.

<sup>23</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 252.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 241.

alcançada e um conjunto ordenado de meios ou instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos a consecução desse resultado. São leis, decretos, regulamentos ou normativos, decretos ou portaria de execução, são também atos ou contratos administrativos da mais variada espécie. O que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode ser eleita pelos Poderes Públicos, ou a eles imposta pela Constituição ou as leis.<sup>25</sup>

Embora seja preciso reconhecer que a formulação das políticas públicas provém da existência de componentes políticos da Administração Pública, o processo de formulação de políticas públicas não está imune ao direito. A política pública, entendida como programa governamental,<sup>26</sup> não se apresenta paralelamente ao Direito, está atrelada à discricionariedade do legislador. Nesse sentido, menciona-se a lição de Ricardo Marcondes Martins:

Desde o final do nazismo, a humanidade esforça-se para eliminar a separação entre a política e o direito. O fortalecimento do constitucionalismo ocorreu justamente por causa desse desiderato: o legislador, outrora inteiramente livre, hoje é submisso a uma constituição; o programa constitucional, outrora uma mera recomendação, hoje é juridicamente impositivo. Um mínimo de atenção à história da humanidade e à natureza humana torna insustentável clamar por uma política liberta do Direito. Não existe liberdade do legislador, existe discricionariedade do legislador.<sup>27</sup>

A ação governamental, a ser desenvolvida por um determinado órgão, para um determinado setor da sociedade ou em um determinado espaço territorial, deve estar ajustada a um dispositivo legal. Isto significa que, determinada política pública está apta a ser concretizada pelo direito quando está legalmente amparada em regras e/ou princípios.<sup>28</sup>

Todavia, faz-se imperioso advertir que essa ação governamental, amparada em regras e princípios, deve obedecer diretamente à Constituição Federal, porque diante desse componente político (ação governamental) do Direito

---

<sup>25</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. Belo Horizonte, nº 40, jul/dez, 2001, p. 72-3. *Apud* DIAS, Solange Gonçalves. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos, p. 29.

<sup>26</sup> É inegável a assertiva de que todo direito é permeado pela política. Todavia, essa assertiva remete à seguinte distinção: política (*politics*) enquanto atividade política em sentido amplo; e política (*policy*) como programas governamentais. Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 11.

<sup>27</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 30.

<sup>28</sup> VICHI Bruno de Souza. Política urbana. Sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 86.

Urbanístico, por exemplo, reconhecer a submissão dessa disciplina ao Direito Constitucional, torna-se uma necessidade.<sup>29</sup>

Essa submissão faz-se necessária, diante da necessidade de delimitar o conceito de “interesse público” pela Administração Pública, até então definido pela burocracia.<sup>30</sup> Essa necessidade, para Solange Gonçalves Dias, se deve a dois motivos: (1) porque sempre se estabeleceu a ideia da supremacia do interesse público como razão salutar do Direito Administrativo (aplicável ao Direito Urbanístico); e (2) depois, porque a expansão das funções do Estado resultou na elaboração de elevado número de normas de conteúdo vago, cuja conformação somente ocorre no caso concreto.<sup>31</sup>

Ao Direito Urbanístico compete a missão de restringir a discricionariedade pela imposição de limites negativos à ação estatal no texto constitucional. O interesse público que, até então, era entendido como atribuição da burocracia, passa a decorrer das escolhas políticas definidas constitucionalmente.

Com o constitucionalismo, movimento político-ideológico, a Constituição passa a consistir em um documento escrito, composto de normas referentes à organização política do Estado e à limitação do poder estatal. Esse documento dotado de rigidez, não pode ser modificado da mesma forma que se modificam as leis.<sup>32</sup> Além disso, nos termos proposto por Hans Kelsen, a

---

<sup>29</sup> Nada impede que as políticas públicas sejam submetidas ao controle do judiciário. Pois, a este, cabe tutelar as políticas públicas na medida em que expressam direitos, uma vez que a proposição constitucional centra-se na proteção de direitos. Com isso, excluem-se os juízos acerca da qualidade ou da adequação, em si, de opções políticas consubstanciadas nas políticas públicas. Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico, p. 31. A política pública, nos termos propostos por Ricardo Marcondes Martins, está atrelada à discricionariedade do legislador. Por isso, o seu controle pelo judiciário é juridicamente possível.

<sup>30</sup> Diante da indefinição ou da abertura conceitual da lei, a burocracia estatal de corpo profissional, impessoal, técnico e objetivo torna-se intérprete do interesse público. O agente burocrático passa a ser o ente capacitado para, no caso concreto, definir unilateralmente onde reside o interesse público justificador de uma manifestação concreta do poder político. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer. São Paulo, 08/03/2005. Disponível: <<http://www.presidencia.gov.br/sri/consórcios/parecerFlorianoAzevedoMarquesNeto.pdf>> Acesso em: 10/05/2005, p. 94. *Apud* DIAS, Solange Gonçalves. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos, p. 52.

<sup>31</sup> DIAS, Solange Gonçalves. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos, p. 52.

<sup>32</sup> Ensina André Ramos Tavares: “O termo ‘constitucionalismo’ costuma gerar polêmica em função das diversas acepções assumidas pelo vocábulo ao longo do tempo”. Continua o autor, “Pode-se identificar pelo menos quatro sentidos para o constitucionalismo. Numa primeira acepção, emprega-se a referência ao movimento político-social com origens históricas bastante remotas que pretende, em especial, limitar o poder arbitrário. Numa segunda acepção, é identificado com a imposição de

Constituição constitui-se em uma norma fundamental, que serve de fundamento de validade da ordem jurídica.<sup>33</sup>

A Constituição Federal é um conjunto de normas jurídicas que além de disciplinar a organização do Estado, funda a ordem jurídica.<sup>34</sup> É instrumento jurídico de organização da sociedade, que para se alcançar o almejado depende da atuação dos governantes, cuja missão está em fazer com que o texto Magno afete o dia a dia da população, estabelecendo um equilíbrio entre a expectativa e a realidade. Por isto, deve abarcar todos os valores.

Resta saber se, sendo a Constituição Federal o instrumento jurídico, ancorando todos os valores jurídicos, cabe ao legislador infraconstitucional apenas regulamentar esses valores, ou pode estabelecer outros valores nas leis infraconstitucionais. Existem duas correntes doutrinárias sobre o assunto.

A primeira corrente, majoritária, defende que, embora o Texto Constitucional deva prever os valores jurídicos, ela não tem capacidade de ser uma lei dirigente, podendo a legislação infraconstitucional estabelecer valores não

---

que haja cartas constitucionais escritas. Tem-se utilizado, numa terceira concepção possível, para se identificar os propósitos mais latentes e atuais da função e posição das constituições nas diversas sociedades. Numa vertente mais restrita, o constitucionalismo é reduzido à evolução histórico-constitucional de um determinado Estado". (TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional, 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 23).

Para GOMES CANOTILHO: "**Constitucionalismo** é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*". (grifos no original). (GOMES CANOTILHO, José Joaquim. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 51).

<sup>33</sup> "O fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma. Uma norma que representa o fundamento de validade de uma outra norma é figurativamente designada como norma superior, por confronto com uma norma que é, em relação a ela, a norma inferior". Continua: "Mas a indagação do fundamento de validade de uma norma não pode, tal como a investigação da causa de um determinado efeito, perder-se no indeterminável. Tem de terminar numa norma que se pressupõe como a última e a mais elevada. A sua validade já não pode ser derivada de uma norma mais elevada, o fundamento da sua validade já não pode ser posto em questão. Uma norma pressuposta como a mais elevada, será aqui designada como norma fundamental (Grundnorm)". Conclui: "Todas as normas cuja validade pode ser reconduzida a uma e mesma norma fundamental formam um sistema de normas, uma ordem normativa. A norma fundamental é a fonte comum da validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum. O fato de uma norma pertencer a uma determinada ordem normativa baseia-se em que o seu último fundamento de validade é a norma fundamental desta ordem. É a norma fundamental que constitui a unidade de uma pluralidade de normas enquanto representa o fundamento da validade de todas as normas pertencentes a essa ordem normativa". (KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Tradução de João Baptista Machado. 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 216-7).

<sup>34</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeito dos vícios do ato administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 29.

previstos na Constituição.<sup>35</sup> A segunda corrente, minoritária, defende que, sendo a Constituição Federal conjunto de normas que fundamenta as demais normas deve prever todos os princípios a serem absorvidos e resgatados pelas normas infraconstitucionais. A essas normas compete apenas desenvolver, regulamentar os valores estabelecidos constitucionalmente.<sup>36</sup>

Partilha-se do entendimento da corrente minoritária. Sendo a Constituição Federal a norma fundamental, fundamento de validade de todo um ordenamento jurídico, deve prever todos os valores a serem perseguidos pelo Estado. À lei infraconstitucional compete, tão somente, regulamentar esses valores, não deve, portanto, trazer novidades que não tenham o respaldo na Constituição Federal.

Ricardo Marcondes Martins, adepto dessa corrente, referindo-se à Constituição Federal de 1988, assevera:

A Constituição positivou todos os valores que devem ser perseguidos pelo Estado Brasileiro para a consecução do bem comum, tomado aqui como sinônimo de interesse público. No ordenamento jurídico brasileiro, o

---

<sup>35</sup> “O fenômeno da substituição da constitucionalidade das leis pela legalidade da constituição deriva do preenchimento das normas abertas da constituição através de conceitos, ideias e tradições radicadas no direito legal infraconstitucional. A inversão do princípio da constitucionalidade das leis – a força e o conteúdo dos atos legiferantes devem estar em conformidade com a constituição – no sentido do princípio da legalidade da constituição, radicam o fato de a generalidade, abertura e indeterminabilidade de muitas normas constitucionais implicar uma falta de autonomia (hoje dir-se-ia: falta de densidade vinculativa), conducente em último termo, à legalização da própria dimensão material dos preceitos constitucionais. O conteúdo constitucional passa a conteúdo legalmente derivado; a constituição é mais um concentrado legal do que uma determinante material heterônoma e hierarquicamente superior. Ora, se o fenômeno de osmose silenciosa entre os dois conteúdos – constitucional e legal – é observado mesmo quando a constituição se limita a uma ordem jurídica fundamental do Estado, não se acentuará o perigo de legalidade da constituição quando esta confia sistematicamente a concretização das suas imposições aos órgãos legiferantes? A remissão para a lei da atualização constitucional não converterá até o legislador em poder constituinte de auxílio perante a incapacidade de vinculação imediata das normas constitucionais dirigentes? ( GOMES CANOTILHO, José Joaquim. Constituição dirigente e vinculação do legislador, 2. ed., Coimbra: Coimbra,2001, p. 401-2).

<sup>36</sup> “[...] as forças sociais não podem ser tratadas simplesmente como objeto, devendo ser integrada na concepção de Direito e Constituição. Essa lição se mostra extremamente preciosa para fins de revelar a impossibilidade de afastar as normas de Direito dos valores sociais que são consagrados em cada estrutura jurídica existente nos diversos países. A ideia de ‘Constituição Aberta’ leva a essa permeabilidade. Tais valores, a partir dessa concepção, passam a integrar o cerne do Direito. Seu endereço jurídico mais adequado é a Constituição, documento fundamental da ordem juridicamente positivada”. Continua o autor: “Toda Constituição é composta por um sistema de normas, tal como o restante do ordenamento. Sublinhe-se, neste ponto, que se trata de um sistema normativo em toda a sua extensão, já que se apresenta composto por normas dotadas, sem nenhuma exceção, da necessária imperatividade”. “Apenas ocorre que a Constituição, por ser fundamento das demais normas, ancora os principais valores a serem absorvidos e resgatados em sua necessária desenvoltura ulterior, pelo restante das normas integrantes do sistema jurídico”. (TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional, p. 131).

interesse público está fixado na Constituição Federal por meio de um conjunto de princípios jurídicos, expressos e implícitos, consistentes na positivação de valores cuja concretização foi considerada necessária pelo constituinte para realização do bem comum.<sup>37</sup>

Todas as disciplinas, tanto do ramo do direito público como do ramo do direito privado, são constitucionalizadas. Todas elas devem estar inseridas na realidade histórica. Conseqüentemente, as políticas públicas como parte integrante do direito (público), uma vez que é por meio delas que o Estado alcança os seus objetivos, é um dado da realidade. Como a Constituição Federal deve refletir essa realidade, é nesse instrumento jurídico que devem constar as políticas públicas, como o meio disponível para o alcance do bem comum dos indivíduos coletivamente considerados, que será obtido com a garantia dos direitos fundamentais.

As políticas públicas, como programas de ação governamental, demandam uma prestação positiva do Estado com a finalidade de assegurar aos indivíduos os direitos fundamentais positivados pela Constituição. A concretização dessas políticas públicas de natureza urbana incumbe ao Direito Urbanístico, conforme os ditames constitucionais. Entende-se que por tal razão, Carlos Ari Sundfeld assevera ser o Direito Urbanístico um direito de políticas públicas urbanas.<sup>38</sup>

A primeira alternativa encontrada para essa juridicização foi atribuir competência ao Poder Público municipal para executar a política de desenvolvimento urbano prevista no artigo 182 da Constituição Federal.<sup>39</sup>

A par disso, indaga-se: qual seria o objeto do Direito Urbanístico, uma vez que é instituidor de políticas públicas e não apenas ordenador dos espaços habitáveis?

A efetividade das políticas públicas urbanísticas, além das articulações entre os atores envolvidos, depende do conhecimento detalhado do seu objeto,

---

<sup>37</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Efeito dos vícios do ato administrativo, p. 31.

<sup>38</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001, p. 49.

<sup>39</sup> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

porque a prestação estatal resulta da operação de um sistema complexo, no qual se insere a necessidade do planejamento, norteador da ação governamental.

Maria Paula Dallari Bucci, assim explica:

Quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior é a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental; a eficácia de políticas públicas consistentes depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e os agentes públicos envolvidos. Isto é verdadeiro especialmente no campo dos direitos sociais (...) em que as prestações do Estado resultam da operação de um sistema extremamente complexo de estruturas organizacionais, recursos financeiros, figuras jurídicas, cuja apreensão é a chave de uma política pública bem sucedida.<sup>40</sup>

Para José Afonso da Silva, Carlos Ari Sundfeld e Victor Carvalho Pinto, o objeto do Direito Urbanístico é ordenar os espaços habitados e habitáveis, o solo, o espaço da cidade.

Nas palavras de José Afonso da Silva o Direito Urbanístico é o “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na cidade”.<sup>41</sup>

Da mesma forma, Carlos Ari Sundfeld, ao asseverar que o âmbito da política objeto do direito urbanístico “é o solo, o espaço da cidade. O direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade”.<sup>42</sup>

Ainda, Victor Carvalho Pinto assevera que “os dois campos de atuação da política urbana são alocação dos equipamentos públicos e a regulamentação da construção civil”.<sup>43</sup>

Já Bruno de Souza Vichi ensina ser necessário reconhecer que a política urbana a ser implementada pelo Poder Público, diante do tratamento constitucional relativo ao tema urbanístico, deverá ser orientada por todas as normas

---

<sup>40</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas, p. 249.

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 49.

<sup>42</sup> “O âmbito da política objeto do direito urbanístico vem demarcado pela Constituição por um termo relativamente indeterminado (‘urbana’). O que ele quer dizer? No caput do art. 182 a ‘política urbana’ aparece vagamente como a política das ‘funções sociais da cidade’. Mas outras referências constitucionais dão maior fechamento ao conceito. Combinando-se a norma do art. 30, VIII (competete ao Município promover ‘adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano’), com as ligações estabelecidas entre a expressão ‘política urbana’ e as figuras de propriedade urbana (art. 182, §2º), do ‘solo urbano’ (art. 182, §4º) e da ‘área urbana’ (art. 183), pode-se afirmar que o objeto da regulação promovida pelo direito urbanístico é o solo (espaço) da cidade. Nesse sentido, o direito urbanístico é o direito da política espacial da cidade”. (SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In* DALLARI; FERRAZ (org.), p. 49.

<sup>43</sup> PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade, p. 45.

que tratem do núcleo prescrito pelo artigo 182 da Constituição Federal, qual seja: “o pleno desenvolvimento social da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes”. Todas as normas que fizerem referência a estes assuntos estruturantes da noção de política urbana apresentada pela atual Constituição, em seu artigo 182, deverão integrar o regime jurídico de Direito Urbanístico.<sup>44</sup>

Com o advento do Estatuto da Cidade, que regulamentou o dispositivo constitucional, ao estabelecer, em seu artigo 2º, inciso I, a garantia das cidades sustentáveis como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer,<sup>45</sup> conforme Bruno de Souza Vichi, ecoaram os princípios do urbanismo moderno, já mencionados, com os quais “a ampliação do conceito de política urbana, vinculado a uma noção restritiva de uso e ocupação do solo”, foi consolidado.<sup>46</sup>

Concorda-se com Bruno de Souza Vichi. Não obstante a importância de adequar o ordenamento territorial urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da sua ocupação, conforme artigo 30, VIII, o núcleo da política urbana encartada no *caput* do artigo 182, ou seja, as normas relativas às funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes, vão além do objetivo de ordenação do solo urbano. Conseqüentemente, como compete ao Direito Urbanístico o papel de regular a política urbana, o seu objeto não se limita à ordenação dos espaços habitáveis, ao solo urbano, abrange todas as matérias elencadas no artigo 2º, do Estatuto da Cidade.

### 2.1.3 Conceito de Direito Urbanístico

José Afonso da Silva assevera que o Direito Urbanístico tem dois aspectos: (1) Direito Urbanístico Objetivo, sendo este o conjunto de normas jurídicas reguladoras das atividades do Poder Público destinado a ordenar os espaços habitáveis, ou seja, conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade

---

<sup>44</sup> VICHI, Bruno de Souza. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 117.

<sup>45</sup> 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: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido 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; [...].

<sup>46</sup> VICHI, Bruno de Souza. *Op., cit.*, p. 118.

urbanística; (2) Direito Urbanístico como Ciência, ramo do Direito Público que objetiva expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística.<sup>47</sup>

Destarte, o Direito Urbanístico sob o aspecto objetivo, ou como técnica, incide sobre o urbanismo com a finalidade de regular as atividades urbanísticas como o planejamento urbanístico, a ordenação territorial e a regulação edilícia; e como ciência, o Direito Urbanístico é ramo do Direito Público cuja função é conhecer sistematicamente (expondo, interpretando e sistematizando) as normas jurídicas disciplinadoras da atividade urbanística.

Como se depreende da sua definição, o objeto do Direito Urbanístico, já estudado, é muito amplo. Quando se diz conjunto de normas reguladoras da atividade urbanística deve ser entendido que a expressão “atividade urbanística” não está restrita ao ordenamento territorial, mas engloba toda a política urbana prevista no artigo 182, da Constituição Federal, e regulamentada pelo Estatuto da Cidade.

O Direito Urbanístico, nos ensinamentos proposto por José Afonso da Silva, é o conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público na implementação da política urbana, objetivando alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes por meio do planejamento e da ordenação dos espaços habitados e habitáveis.

Os objetivos da política urbana previstos na Constituição Federal, para serem alcançados, dependem da execução de políticas públicas, que são caracterizadas como programas de ação governamental. A efetivação dessas políticas necessita do planejamento. O Estado para desenvolvê-las de maneira eficaz e eficiente deve planejar suas atividades, pautando-as em normas e técnicas consideradas suficientes para atingir esses objetivos.

Passa-se a analisar o planejamento urbano, considerado princípio norteador da ação governamental. Além disso, instrumento essencial na organização e desenvolvimento da atividade estatal na implementação da política pública urbana.

---

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 37.

## 2.2 Planejamento

### 2.2.1 Considerações iniciais

O planejamento passa ser considerado mecanismo de atuação do Poder Público. O meio pelo qual se faz a estruturação do Direito Urbanístico, já que este ramo do Direito é instituidor de políticas públicas e regulamentador da atividade urbanística. O exercício da atividade estatal de intervir na complexidade da vida urbana deve ser planejado de modo que o planejamento aponte metas, projeções e etapas da atuação do Estado.

Antes da abordagem do planejamento urbanístico, propriamente dito, aponta-se ainda, em linhas gerais, como surgiu a técnica de planejar, como é formado o processo de planejamento e como foi empregado pelo governo brasileiro.

O planejamento surge com a racionalidade no tratamento das coisas. O homem ao agir de forma racional observa a maneira que julga mais apropriada para atingir suas finalidades. Faz empiricamente a escolha dos meios de atuação, que os considera adequados para alcançar a satisfação das suas necessidades.

Nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves, o processo de planejamento se expressa como um método e como uma técnica. Torna-se um método, ao se expressar subjetivamente sob a forma de conhecimento. A escolha subjetiva dos meios de ação deixa de ser feita somente de maneira empírica e de acordo com as circunstâncias oferecidas e passa a condicionar essa ação no sentido de obter resultados previamente calculados e avaliados, criando sua própria circunstância. Esse processo se expressa ainda como técnica porque, diferentemente da ciência que ao buscar o objeto real procura eliminar os gostos subjetivos, interesses e preferências, coloca-se a serviço das necessidades, dos interesses, desejos e aspirações. A ciência é um esforço para conhecer o que é. Já a técnica é um esforço para produzir o que deve ser, aquilo que desejamos que seja e ainda não é.<sup>48</sup>

Planejar, devido à necessidade de tomar decisões racionais, tornou-se uma técnica, pela qual o homem organiza suas ações com base na realidade, condicionando-a a resultados preestabelecidos. Essas ações são desenvolvidas em

---

<sup>48</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, pp. 40-1.

cima de situações oferecidas pela realidade com o intuito de transformá-la, adequando-a a circunstâncias criadas pelo ato de planejar. O planejamento serve para alcançar os objetivos almejados pelo agente planejador.

Nos ensinamento de Francisco Whitaker Ferreira, a ideia mais simples que se pode ter do planejamento é o oposto da improvisação. E para fundamentar o ato de planejar, o autor menciona três assertivas que explicam o referido ato: a primeira, quando as ações e os efeitos estão previstos, a possibilidade de se alcançar os objetivos desejados é bem maior; a segunda, com o planejamento todos os interessados participam da ação de maneira a alcançar o bem comum; e a terceira, quando os objetivos são difíceis de serem alcançados, o planejamento indica as formas que melhor atendam a finalidade preestabelecida.<sup>49</sup>

Vale mencionar que a análise do processo de planejamento refere-se à maneira de fazer, ao agir do Poder Público em sociedade na organização social, não contemplando o âmbito dos objetivos individuais.

Porém salienta-se que as dificuldades surgidas na prática do planejamento estão na interação das fases do processo lógico, na complexidade do seu encadeamento. “O planejamento não é uma invenção do homem, mas a explicitação”. Nos objetivos individuais esse processo é natural, está na essência do exercício da inteligência, no comportamento social e político, isso não ocorre. O resultado do processo lógico é reproduzido para a aplicação na sociedade, podendo ocorrer dissociação entre a elaboração do plano e sua execução.<sup>50</sup>

Ainda, conforme Iris Araújo Silva, o primeiro aspecto jurídico do planejamento a ser considerado é a necessidade de sua legalização e de sua legitimação. O planejamento legítimo é instituído para tornar efetivos os anseios e reivindicações de uma comunidade determinada; e o planejamento legal é instituído em observância aos princípios e normas básicas de um dado sistema jurídico positivo.

---

<sup>49</sup> FERREIRA, Francisco Whitaker. Planejamento sim e não. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 15-7. *Apud* SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado. Dissertação (Mestrado em Direito). FDPUC-SP, São Paulo, 2010, p. 53.

<sup>50</sup> SILVA, Iris Araújo. As Regiões metropolitanas e a autonomia municipal. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG, 1981, p. 68-9.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico, em especial o ramo do Direito Público, deve fazer previsão do planejamento naquelas duas últimas hipóteses: quando os objetivos forem difíceis de ser alcançados; e quando, por essa dificuldade, a ação necessitar da atuação de mais de um ente para se alcançar os objetivos previstos no ordenamento. Essa previsão deve traçar as diretrizes para um planejamento legítimo e legal.<sup>51</sup>

Depreende-se que a origem do planejamento se deu no seio das relações humanas, com a própria existência do homem. O planejamento constitui uma atividade pela qual o homem alcança seus objetivos. Independentemente de quais sejam esses objetivos, segundo Jos G. M. Hilhorst, a ação humana passará por três fases, quais sejam: especificação dos objetivos; seleção dos instrumentos a serem utilizados para a realização dos objetivos; e a utilização dos instrumentos.<sup>52</sup>

No mesmo sentido, Alaor Caffé Alves discorre:

(...) as atividades pelas quais o homem, agindo em conjunto, socialmente, e através da manipulação e do controle conscientes do meio natural e cultural, de modo sistemático e coordenado, empregando o mínimo de esforço possível, procura atingir certos fins, já anteriormente por ele mesmo especificados. Essas atividades, ao formar um conjunto consistente e pautado segundo normas diretivas e técnicas suficientes para lhe garantir um mínimo de unidade, coerência e eficácia, constituem o processo de planejamento.<sup>53</sup>

As três etapas, acima descritas, formam o processo de planejamento. Essas etapas são passíveis de aplicação no planejamento feito pelo Poder Público para agir em sociedade, na organização social. Todavia o conceito apresentado não se mostra consistente para esse tipo de planejamento. Tal conceito refere-se ao planejamento pelo qual se busca objetivos individuais.

O conceito trazido por José Afonso da Silva parece ser mais adequado para o Estado planejar suas atividades no agir em sociedade. Segundo o autor, o

---

<sup>51</sup> Júlia Maria Plenamente Silva cita como exemplo o artigo 23, IX, da Carta Maior. Tal dispositivo estabelece como sendo de competência comum a todos os entes federativos “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. O objetivo dessa norma somente será alcançado mediante ação planejada, na qual deve haver uma atuação integrada de todos os entes federativos, cada um agindo dentro do seu campo de atuação determinado em um instrumento (plano, programa ou projeto) do planejamento. Cf. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, pp. 53-4.

<sup>52</sup> HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional: enfoques sobre sistemas, 2ª ed. Tradução de Hayon Coutinho Pimenta. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, p. 140.

<sup>53</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, pp. 41-2.

planejamento “é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.<sup>54</sup>

Ainda, nesse sentido, Ricardo Marcondes Martins ao discorrer que o planejamento consiste em escolher antecipadamente ações futuras. O planejamento se apresenta como “uma restrição ao exercício futuro da discricionariedade por meio da antecipação”. Essa restrição, segundo o autor, constitui a natureza jurídica no planejamento.<sup>55</sup>

Dessa forma, o planejamento estatal é o meio pelo qual o Estado escolhe, dentre várias maneiras previstas em lei, a forma que considera mais adequada a exercer suas atividades, em busca de alcançar os objetivos legalmente estabelecidos.

Antes da abordagem sobre as fases do referido processo, em busca de apreendê-lo como de fato ele ocorre, far-se-á a distinção entre “planejamento” e “plano”, considerado um dos seus instrumentos.

### 2.2.2 *Distinção entre planejamento e plano*

Nas palavras de Horácio Martins de Carvalho:

O planejamento é um processo sistematizado, sendo o plano, o programa e o projeto documentos. É da maior importância conhecer bem a distinção entre o processo de planejamento e os documentos em que determinado momento ou fase do processo são elaborados a fim de permitir uma visão de conjunto da realidade e do elenco de decisões que permitirão uma intervenção coordenada e supostamente apoiada em critérios científicos.

Sendo, plano, programa e projeto documentos que retratam as decisões que são tomadas num determinado momento e para um período de tempo futuro, eles são antes de tudo um ato político, enquanto ato de decisão. Contendo especialmente elementos de decisão, esses documentos (plano, programa e projeto) são uma antecipação do futuro.<sup>56</sup>

Estabelecer a diferença de entendimento entre o planejamento e o plano é de suma importância. Não se deve entender o processo do planejamento como simples atos de elaborar planos. O planejamento é um processo sistematizado que se manifesta em um conjunto de fases (etapas), cuja finalidade é conferir maior

---

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 87.

<sup>55</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. Regulação administrativa à luz da Constituição Federal. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 130-3

<sup>56</sup> CARVALHO Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978, p. 16. *Apud* SILVA, Iris Araújo. As regiões metropolitanas e a autonomia municipal, p. 70.

eficiência à atividade estatal em busca de determinados objetivos. Já o plano é o instrumento do planejamento; o documento que consubstancia as decisões do processo do planejamento.

Nesse sentido, imperioso mencionar a distinção feita entre planejamento e plano por Alaor Caffé Alves, quando nos ensina que:

(...) o planejamento é, por vezes, definido como sendo um meio de resolver problemas de maneira mais ou menos racional; os planos são, por outro lado, aqueles documentos que dão corpo a tais decisões. O planejamento é um processo dinâmico; os planos têm características estáticas: são impressos, encadernados, lidos, postos em prateleiras de bibliotecas. O planejamento não pode ser "lido": é uma atividade contínua.<sup>57</sup>

O plano é uma peça técnica, por meio da qual se materializa o processo do planejamento. Nele estão conferidos os elementos que definem a situação existente e indicam as medidas que serão tomadas, para que possam ser alcançados os objetivos considerados essenciais pelos seus elaboradores. O plano é o produto do planejamento, decorrente da ação de planejar. O plano é o instrumento que materializa as orientações políticas de intervenção do Poder Público pelo planejamento.

Nos ensinamentos de Iris Araújo Silva, essa distinção entre o planejamento e seus instrumentos (plano, programa e projeto), assim como a determinação das fases do planejamento como processo lógico são importantes porque evitam a redução deste à elaboração daqueles instrumentos. O processo de planejamento consiste na ação, enquanto a elaboração dos instrumentos consiste na decisão. Por isto, a ação de elaborar, de executar, de fiscalizar e de revisão dos instrumentos é considerada, cada uma, uma das fases do processo de planejamento.<sup>58</sup> Ou seja, o processo de planejamento inicia-se com o diagnóstico (estudo) da realidade existente, considerada primeira fase. O processo de planejamento, em si, jamais é concluído, há conclusão das fases do referido processo.

Passa-se a analisar as etapas, o caminho a ser percorrido pelo Poder Público no exercício do planejamento das suas ações.

---

<sup>57</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 42.

<sup>58</sup> SILVA, Iris Araújo. As regiões metropolitanas e a autonomia municipal, p. 72.

### 2.2.3 Etapas do processo de planejamento

Segundo Jos G. M. Hilhorst, planejar consiste no ato de determinar, em um plano:<sup>59</sup>

- a) Especificação dos objetivos da situação desejada após conhecer as características de dada situação. A situação desejada sempre se situa em um momento do futuro, considerando as características de dada situação presente. O planejamento deve ter eficácia na realidade presente, porque é essa realidade que se pretende mudar;
- b) A seleção dos instrumentos que estejam ou possam estar à disposição do agente responsável para a realização das mudanças desejadas. Essa escolha é importante porque deve considerar a realização de determinado objetivo, pois não seria medida eficaz propor a utilização de um instrumento que não possa ser usado pelo agente no momento da aplicação; e
- c) A utilização dos instrumentos pelos agentes responsáveis na implementação do plano, depois de selecionadas as metas e escolhidos os instrumentos.

O sucesso do planejamento depende da relação dos instrumentos escolhidos com os objetivos traçados. A utilização de um determinado instrumento deve garantir certo resultado que se deseja. Não existindo essa relação, não há planejamento, mas improvisação. Porém, se existir, não foi elaborado de acordo com as características da situação presente.

Dessa forma, a eficácia e a eficiência da atividade humana, em regra, dependem de um planejamento condizente com a realidade, com a situação desejada e como se quer mudar essa realidade. O planejamento só produzirá os resultados desejados se foi feito de forma adequada à realidade presente, de modo que, conseqüentemente, produzirá efeitos reais com o mínimo de erros e dispêndio de tempo e recursos financeiros.

Em cada uma das etapas do processo de planejamento há escolhas feitas pelo Poder Público. Essa decisão sobre quais objetivos devem ser colimados,

---

<sup>59</sup> HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional: enfoque sobre sistemas, p. 141.

quais os instrumentos serão utilizados e de que forma o serão, implica uma decisão política. O Poder Público escolhe determinada maneira de como será feita a alteração da realidade, em detrimento de outra. Essa interferência no jogo de interesses da realidade denomina-se de “ação política”. Isso caracteriza o relacionamento da ação política ao processo de planejamento, que se explica em virtude da ampliação da atividade estatal sobre a sociedade.<sup>60</sup>

Assim, o planejamento estatal é o produto da relação entre a política e o Direito, uma vez que aquela não está imune a este. Serve para legitimar as ações, até então políticas, do Poder Público na transformação da realidade para alcançar os objetivos que atendam os interesses coletivamente considerados.

#### *2.2.4 Planejamento econômico*

O planejamento, a princípio, foi desenvolvido no âmbito da economia. Devido às crises econômicas e sociais causadas pela segunda guerra mundial, cujas consequências foram graves para todos os países como a falta de demanda, desemprego, reivindicações por melhores salários e inflação muito alta, o Estado passou a intervir na economia em busca de elaborar um modelo racional de política econômica, com a finalidade de unificar objetivos públicos e privados.

O planejamento no âmbito estatal originou-se com o objetivo de melhorar o desempenho das atividades econômicas, que eram desenvolvidas pela iniciativa privada sem o olhar do Estado. Com o Estado Social, intervencionista, o fundamento para a realização do planejamento passou a ser a preocupação com as condições da vida em sociedade. Segundo Júlia Maria Plenamente Silva, o planejamento, desde então, tornou-se “dever do Estado”, que passou a ser responsável pelo tratamento das questões sociais, uma vez que essas questões apresentavam-se como reflexos da economia do país. Essa ação estatal consistia em coordenar o uso de instrumentos da política urbana, orientadores dos processos produtivos com a finalidade de alcançar os objetivos previamente planejados.<sup>61</sup>

O planejamento econômico, ainda segundo a autora, pode ser global quando atribui um olhar amplo ao desenvolvimento econômico, fixando objetivos a

---

<sup>60</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e a autonomia municipal no direito brasileiro, p. 45.

<sup>61</sup> SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 55.

garantir equilíbrio entre demandas e ofertas de bens em todos os setores; ou pode ser regional, quando se refere a regiões econômicas, não inserido em um esquema para toda a economia.

Em busca de apontar os caminhos mais racionais do desenvolvimento econômico, o Brasil, a partir de 1930, começou a utilizar o planejamento econômico, que só ganhou forças na década de 50 com o Plano de Metas, de 1956.<sup>62</sup> As medidas adotadas abarcavam todos os setores da economia. Porém essas medidas não surtiram os efeitos esperados porque, além de não terem sido executadas na sua integralidade, os planos não reproduziam o resultado de um estudo prévio e sistemático da situação preexistente.

Elaborado o plano econômico, resta saber se o mesmo é obrigatório ou não para o setor público e para o setor privado.

Nos ensinamentos de José Afonso da Silva, os planos econômicos contêm programas e descrevem quais condutas determinados sujeitos assumirão em sua execução. Quando essas descrições correspondem a comandos que vinculam juridicamente aqueles sujeitos, esses planos são imperativos. No caso contrário, esses planos são indicativos. Esses se caracterizam pelo fato de suas normas serem meras sugestões do Poder Público, oferecendo estímulos para persuadir ou dissuadir os indivíduos a ajustar-se aos seus ditames; já aqueles se caracterizam pelo fato de suas diretrizes serem impositivas para todos, como conjunto de normas obrigatórias de conduta.<sup>63</sup>

Os planos imperativos são característicos dos países socialistas. Estes planos contêm prescrições à iniciativa privada e não meras recomendações. Essa imposição vincula tanto o setor público como o setor privado. Já os planos

---

<sup>62</sup> “[...], a experiência de planejamento econômico teve início, no País, com o Programa de Metas, quando foram então coordenadas, através daquele documento, medidas de política econômica que visavam tanto o setor público quanto o setor privado. Todos os planos brasileiros que antecederam aquele Plano se restringiram a aspectos parciais da realidade econômica, ora focalizando determinado setor ou região, ora ampliando aquele escopo e considerando, de uma só vez, vários setores, porém de forma estanque, e visando apenas o controle e a coordenação dos gastos públicos” (MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento econômico no Brasil. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (orgs.). Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p 76). Esses planos, que antecederam ao plano de metas, consistiam em: cobrança de impostos; concessão de empréstimos a companhias estrangeiras que investiam no País, em projetos de infraestrutura; Planos de Obras Contra as Secas do Nordeste; e o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro.

<sup>63</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 89.

indicativos, para o setor privado, são característicos dos países intervencionistas. Assim, os planos sempre serão imperativos para o setor público, enquanto para o setor privado podem ser imperativos ou indicativos.<sup>64</sup>

No Brasil, por se tratar de um país de economia descentralizada (economia de mercado), a Constituição Federal, em seu artigo 174, confirma essa assertiva ao determinar que o planejamento econômico possua caráter meramente indicativo para o setor privado.<sup>65</sup> Essa exclusão da possibilidade do planejamento vinculante é consequência do princípio da livre iniciativa, segundo o qual o empresário deve ser senhor absoluto para tomar suas decisões, bem como do direito à liberdade, pelo qual se pode escolher livremente e tomar uma decisão diante de várias alternativas.

Todavia mesmo os planos indicativos não sendo vinculantes para os particulares, as decisões tomadas pelo Estado os vincula.<sup>66</sup> Com isso, como bem observa Ricardo Marcondes Martins, o plano não é vinculativo para os particulares, mas a sua execução é sempre vinculante.<sup>67</sup> Assim, a atuação do setor privado está condicionada aos ditames estatais estabelecidos em normas jurídicas (lei, regulamento, portaria, decreto, etc.).

### *2.2.5 Planejamento urbanístico*

O planejamento urbanístico é pela doutrina entendido como espécie de planejamento econômico. Tudo até aqui sobre o planejamento mencionado aplica-se a ele. Todavia, conforme José Afonso da Silva,<sup>68</sup> existem diferenças que justificam aquela distinção de plano em indicativo e imperativo. Os planos urbanísticos podem

---

<sup>64</sup> Nos países de economia centralizada, nos quais as entidades econômicas são integrantes do setor público, a imperatividade do plano reside no fato de não haver distinção entre economia pública e economia privada. Já nos países de economia descentralizada, de economia de mercado, o plano é imperativo para o setor público, mas para o setor privado da economia, regido pelo princípio da livre iniciativa, em relação a ele, o plano costuma ser indicativo. Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 89.

<sup>65</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>66</sup> O plano indicativo não obriga o setor privado. Mas, a liberdade de atuação do empresariado fica condicionada a atuação planejada do governo. Não pode o setor privado atuar contra os objetivos do plano. Além disso, nas atividades que dependem de autorização ou licença, a Administração Pública poderá considerar como requisito, para conceder ou não, os objetivos previstos no plano. Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 91.

<sup>67</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Regulação administrativa à luz da Constituição Federal*, p. 102.

ser gerais ou preparadores, menos vinculante para o setor privado porque, devido ao caráter mais normativo, dependem de instrumentos ulteriores de concreção; e especiais, particularizados, de urbanização ou planos de edificação, quando vinculam mais concretamente a atividade dos particulares, mesmo no regime de economia de mercado. Por meio desses planos, o Poder Público não intervém no domínio econômico, mas no domínio do direito de propriedade, a respeito do qual a ordem constitucional permite a interferência imperativa do Poder Público por meio da atuação da atividade urbanística.<sup>68</sup>

O planejamento urbanístico, mesmo concebido como espécie do planejamento econômico, possui algumas características próprias fixadas na Constituição Federal de 1988. Essas características foram previstas quando da instituição do plano diretor como instrumento básico da política urbana, no Título VII, “Da Ordem Econômica e Financeira”. Tal previsão estabelece que a ação estatal na execução da política urbana deve obedecer aos princípios constitucionais que regem a atividade econômica,<sup>69</sup> ao mesmo tempo em que o planejamento econômico não pode olvidar o aspecto social. Essas características trazem como consequência a intervenção do Estado no setor privado, mediante o planejamento urbanístico, de forma mais acentuada do que ocorre por meio do planejamento econômico.<sup>70</sup>

No campo urbanístico todos os planos são vinculantes. Essa vinculação para o setor privado varia de acordo com os limites e alcance da normatividade do plano. Quanto mais abstratas e genéricas sejam as normas desses planos, como aqueles elaborados pela União e pelo Estado-membro, menos vinculantes são para os particulares. Já o planejamento municipal, por conter planos especiais, além das normas concretas e de execução, sua vinculação para o setor privado se apresenta em grau elevadíssimo.

---

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico brasileiro, p. 91-2.

<sup>69</sup> Artigo 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III – função social da propriedade; IV – livre concorrência; V – defesa do consumidor; VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades regionais e sociais; VIII – busca do pleno emprego; IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

<sup>70</sup> SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 60.

No planejamento econômico, os particulares não estão vinculados ao plano, mas aos efeitos das decisões estatais oriundas da sua execução pelo Poder Público. No planejamento urbanístico, essa vinculação refere-se tanto ao plano como à sua execução.

Esse tratamento especial do planejamento urbanístico dado pelo ordenamento jurídico brasileiro advém da necessidade de correção dos problemas causados pela ausência do planejamento, antes da Constituição Federal de 1988, uma vez que não havia um sistema nacional de planejamento à altura de solucionar os problemas causados pelas transformações da sociedade.

O declínio do modelo econômico rural causou um dos maiores fenômenos globais, que se iniciou no século XVIII e se consolidou no século XX: a urbanização.<sup>71</sup> O palco da economia que antes era o campo foi transferido para a cidade. A economia, até então agrícola, passa a ser industrial. Com a inviabilidade de viver nas áreas rurais, principalmente pela falta de emprego, as pessoas, acompanhando o ciclo da economia, foram migrando para os centros urbanos em busca de uma vida melhor. Com isso, industrialização e urbanização tornaram-se inseparáveis, pois a urbanização consiste em um fenômeno social resultante do processo do desenvolvimento industrial. Sobre essa relação, escreve Henri Lefebvre:

Temos à nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade e, no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. Quanto à complexidade do processo, ela se revela cada vez mais difícil de ser apreendida, tanto mais que a industrialização não produz apenas empresas (operários e chefes de empresas), mas sim estabelecimentos diversos, centros bancários e financeiros, técnicos e políticos.<sup>72</sup>

Essa relação faz com que a indústria se instale nas grandes cidades porque é nelas que mora, devido às promessas de melhores condições de vida, a

---

<sup>71</sup> Ensina José Afonso da Silva: “A urbanização da Humanidade é, portanto, um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade industrializada. A Revolução Industrial gerou a urbanização, ‘transformando os centros urbanos em grandes aglomerações de fábricas e escritórios permeados de habitações espremidas e precárias’. A urbanização das cidades europeias e norte-americanas é função da industrialização e do desenvolvimento econômico. Mas o fenômeno da urbanização vem ocorrendo nos países subdesenvolvidos”. (Direito urbanístico brasileiro, p. 26).

<sup>72</sup> LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001, p.16.

maior parte da população, conseqüentemente, nelas acontece, também, o consumo da maior parte da produção industrial.

Desta forma, a urbanização tem como pano de fundo a ocupação que, quando não feita de forma adequada (planejada), gera problemas, segundo os ensinamentos proposto por José Afonso da Silva,<sup>73</sup> como desequilíbrio social, problemas ambientais, aumento da demanda por empregos, por moradias, transporte público, bem como a prestação de serviços básicos como água, saneamento, educação, saúde, entre outros.

As cidades, devido à alta concentração urbana, foram ocupadas tão intensamente de modo que, nos centros, não mais seria possível a circulação das pessoas, tornando a convivência naquele espaço insuportável e, conseqüentemente, mais valioso por conta da demanda. Para Roberto Loeb, esse fato fez com que as pessoas voltassem suas atenções para as regiões periféricas, até então menos valiosas e sem o olhar estatal, e assim, sucessivamente, ocasionando grandes aglomerados urbanos.

Vejam as palavras do autor:

A ocupação das cidades é ordenada sempre seguindo a mesma característica: fixação e desenvolvimento das atividades econômicas nas regiões centrais, que por tal razão tornam-se mais densas e dotadas de melhor infraestrutura, e deixam a periferia, área escassa de investimento e recursos, para a população recém-chegada ao núcleo urbano.<sup>74</sup>

Vale mencionar que o processo de desenvolvimento industrial causou acelerado crescimento das cidades e da economia urbana. Dessa causa originaram-se o desenvolvimento econômico, o progresso tecnológico e as novas fontes de investimentos financeiros.<sup>75</sup>

As atividades econômicas no Brasil tiveram como sede as grandes cidades, capitais dos Estados-membros, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife, Porto Alegre e Curitiba. Nessas cidades o

---

<sup>73</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 27.

<sup>74</sup> LOEB, Roberto. Aspecto do planejamento territorial urbano no Brasil. *In*: MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil, p. 140. *Apud* SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 58.

<sup>75</sup> FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. *In*: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito Urbanístico e política urbana no Brasil, p. 12.

fenômeno social da urbanização ocorreu de forma rápida que mudou drasticamente as características dessas cidades, pois, conforme Fábio Konder Comparato:

O índice de urbanização da região industrializada do Estado de São Paulo, no Brasil, era de 40% da população em 1940 e atingia 90% em 1970; ou seja, completou em trinta anos o caminho que a França levou mais de um século a percorrer.<sup>76</sup>

Nessas cidades firmou-se o setor terciário, bem como os centros bancários e financeiros, com elevado crescimento demográfico a partir de 1900, principalmente em São Paulo. Na segunda metade do século XIX, a Cidade paulistana representava o maior centro econômico do País, devido à produção do café, que era escoado pelo porto de Santos, tornando a cidade um importante polo de ligação ferroviária do lugar de concentração da produção no interior até o porto, ocasionando posterior crescimento industrial na região. Todavia somente em 1930 surge o primeiro estudo territorial da Cidade de São Paulo, no qual se traçava um plano de avenidas para complementar o sistema de viação.<sup>77</sup>

Mesmo sem previsão legal, naquela época, planejar as cidades já se mostrava fator indispensável à Administração Pública, para seu crescimento racional e ordenado, fazendo do planejamento urbanístico um instrumento de ordenação. Essa necessidade foi aos poucos sendo captada pela Administração municipal. Nesse sentido, veja-se o pensamento de Jacintho Arruda Câmara:

O planejamento, antes de conquistar *status* de regra jurídica, ganhou a adesão dos teóricos da Ciência da Administração e da Economia. Em especial no campo urbanístico, a ação de planejar foi considerada indispensável ao crescimento racional e ordenado das cidades. [...]. A adoção do planejamento urbano, concretizado geralmente num plano diretor (às vezes aprovado em lei, outras vezes em mera decisão administrativa), dependia exclusivamente de uma avaliação de natureza político-administrativa. Assim, diversos Municípios editaram plano diretor sem que houvesse, contudo, obrigatoriedade de fazê-lo ou, mesmo, a fixação de qualquer padrão que estabelecesse um conteúdo mínimo a ser atendido pela planificação. A existência de um plano diretor era exigência que se punha no campo da Ciência da Administração urbana, que somente adquiria contornos jurídicos se e quando fosse encampada na regulamentação (legal ou infra legal) de um dado Município.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> COMPARATO Fábio Konder. Para viver a democracia. Brasília: Brasiliense, 1989, p. 98 *Apud* VICHI, Bruno de Souza. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 200.

<sup>77</sup> LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil, p. 148. *Apud* SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 59.

<sup>78</sup> CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor (arts. 39 a 42). In: DALLARI, Adilson Abreu; e FERRAZ, Sérgio (Coords.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 319.

A experiência da Cidade de São Paulo<sup>79</sup> nos mostra que o planejamento urbanístico, exercido de forma isolada e concretamente em nível local pelos Municípios, era insuficiente. Essa ação não surtiu efeitos concretos porque estava vinculada aos objetivos econômicos, impostos pela União. Os Municípios que deveriam ordenar os espaços habitáveis eram obrigados a cumprir os mandamentos do poder central.

Conforme Antônio Octávio Cintra, o planejamento urbanístico municipal deveria ser concebido por uma política urbana nacional. Ou seja, o planejamento urbanístico deveria ser feito nos três níveis de governo de forma encadeada, de modo que o planejamento municipal fosse integrado ao regional ou estadual e esse ao nacional. Porque, conforme o urbanismo se amplia abrangendo o território para resolver os problemas causados pela urbanização, necessariamente, a dimensão espacial deveria incorporar-se ao planejamento em nível nacional.

Vejam as palavras do autor:

[...] A dimensão espacial deveria ser incorporada ao planejamento a nível nacional, o que não representaria esforço desprezível. Assim é que estariam em jogo decisões em duas amplas frentes, uma delas voltada para a rede urbana nacional, como um todo, a ser alvo de políticas de ocupação territorial, e a outra voltada para as próprias cidades como lugares onde as atividades setoriais, principalmente levando-se em conta a sua proximidade física, se tornam independentes.<sup>80</sup>

A promoção de condições eficientes de gestão urbana, que abarca toda a dimensão espacial, constitui um dos maiores desafios a ser enfrentados pelos atores políticos e sociais,<sup>81</sup> porque essa promoção necessita de uma política federal

---

<sup>79</sup> O planejamento urbanístico sempre foi exercido concretamente pelo Município que, em busca do desenvolvimento local, estabeleciam as regras de desenvolvimento físico das cidades e de outros núcleos urbanos. O plano diretor era o instrumento dessa ordenação, cuja concepção evoluiu passando por várias etapas. No início preocupava-se com o desenho da cidade, realizando e preservando a sua estética; depois passou a estabelecer a distribuição das edificações no território; mais tarde, o plano diretor foi concebido como instrumento do processo de planejamento destinado a alcançar os objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo; atualmente é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos habitantes locais. O instrumento de planejamento local passou de uma concepção estática para uma concepção dinâmica. Antes, sistematizava o que já existia, agora sistematiza o desenvolvimento futuro. Além disso, o planejamento urbanístico cuidava somente de áreas urbanas, preocupando-se com o interior das cidades; atualmente, deve abranger todo o território municipal. Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 97-8.

<sup>80</sup> CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. *In*: CINTRA, Antônio Octávio; e HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, pp. 181-2.

<sup>81</sup> FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil, p. 11.

que seja capaz de integrar as políticas destinadas às cidades, tomando estas uma a uma, de forma mais abrangente, os planos microrregional e regional, até o plano nacional. E, como vimos, a interação das fases do planejamento é considerada uma das maiores dificuldades, tamanha complexidade de encadeamento.

Essa integração do planejamento urbanístico terá como finalidade a convergência das frentes macro e micro do planejamento nacional. Por meio dessa convergência se disporá de uma rede urbana adequada, capaz de solucionar os problemas oriundos do processo industrial. Sobre essa convergência, menciona-se a lição de José Afonso da Silva:

Daí as duas amplas perspectivas básicas do planejamento do desenvolvimento urbano: uma que tenha como objeto o desenvolvimento adequado da rede urbana (planejamento interurbano) no nível nacional, regional e estadual; outra que considere o desenvolvimento urbano no quadro do território municipal (planejamento intraurbano, ou, talvez, ainda melhor, intramunicipal, no nível local).<sup>82</sup>

A primeira tentativa de planejamento urbanístico a nível nacional, sob o aspecto interurbano e intraurbano, foi do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, pertencente ao Ministério do Interior, juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), cuja atribuição seria elaborar e coordenar a política nacional de planejamento local integrado. Porém, devido à centralização do planejamento, o objetivo da SERFHAU de abordar o planejamento urbanístico sob o aspecto interurbano e intraurbano não foi alcançado, já que não passava do primeiro andar em uma construção de três.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 98.

<sup>83</sup> O SERFHAU, criado pela Lei nº 4.380/64, tinha por objetivo implementar o processo de planejamento municipal, com o intuito de facilitar a execução de projetos setoriais, com ênfase em saneamento básico, programa habitacional e a organização dos serviços municipais. Esses planos não tinham aplicação direta no âmbito urbanístico, apenas, orientavam na elaboração de instrumentos operacionais como zoneamento. Mas, a sua elaboração era uma exigência feita pelos Estados, para que as prefeituras pudessem pleitear programas financiados pelo BNH. O plano diretor só existia na teoria, tendo pouca aplicação prática. A causa desse fracasso, além da exigência nas leis estaduais de organização dos Municípios, deveu-se à concepção de plano diretor de desenvolvimento integrado. Pois, esses planos incorporavam os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais, tornando o processo de planejamento urbanístico municipal sofisticado. Não havia tradição planejadora que servisse de suporte para sua implementação. Devido à preocupação com o desenvolvimento nacional, a ênfase dada ao aspecto econômico foi demasiada, uma vez que o Município não tinha competência para tratar do planejamento econômico, desviou a municipalidade de sua função urbanístico, consistente na implementação do processo de planejamento urbanístico, caracterizado pela ordenação dos espaços habitáveis. O planejamento municipal, de competência do Município, foi colocado em segundo plano pela concepção de Poder centralizado na União. Por isto não atendia às exigências do Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado, almejado pelo SERFHAU, qual seja abordar o planejamento urbano sob o aspecto interurbano e intraurbano, já que

O sistema de planejamento urbanístico imposto de cima para baixo não produziu efeitos positivos porque faltou integração, incorporação do mesmo nas três esferas de governo. O papel que cabia a cada ente não foi previsto de forma adequada. Tanto foi assim que aos Municípios competia tratar de assuntos dotados de interesse nacional, como a questão econômica. Não havendo, como consequência, um ordenamento urbanístico adequado. Essa falta de ajuste nesse ordenamento advém do fato de os entes federativos, Estados-membros e Municípios, não exercerem o ato de planejar. Não houve uma confluência de interesse nas três esferas de governo.

A ausência de um planejamento eficaz, no nível estadual e local, deve-se ao fato de a atividade de planejamento no Brasil ter sido marcadamente centralizada no Governo Federal. Essa posição afastava os Municípios e Estados-membros da ação de planejar porque o objetivo do poder central era manter uma concentração da atividade industrial nos centros urbanos considerados polos.

Assegura-se que a situação ocasionada pelo acelerado processo de urbanização, causado pelo desenvolvimento industrial, principalmente nas grandes cidades brasileiras, capital dos Estados, originou a necessidade de novas formas de organização social, como a institucionalização da Região Metropolitana, já que havia associações de processos econômicos que se refletiam na estrutura ocupacional, na estrutura demográfica e na integração entre os diferentes núcleos urbanos.

O Governo Federal que, na vigência da Constituição anterior, tinha competência para instituir Região Metropolitana, ao exercê-la por meio da Lei Complementar 14/73, optou por privilegiar os fatores econômicos em detrimento dos sociais. Essa escolha pautou-se no anseio da época: construir uma comunidade socioeconômica que assegurasse desenvolvimento e modernização nacionais.<sup>84</sup>

---

não passava do primeiro andar em uma construção de três. Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 97 e ss.

<sup>84</sup> “A intenção do Estado em institucionalizar as RMs não era “partir de”, mas “construir” uma “mesma atividade econômica”, do ponto de vista da criação de condições favoráveis ao desenvolvimento das relações capital/produção/trabalho em pontos estratégicos do território nacional. Ao ignorar as condições internas locais em favor do desenvolvimento e funcionamento de estrutura metropolitana como locus privilegiado de produção, consumo e reprodução do capital, o estado homogeneizou o espaço econômico ao mesmo tempo em que contribuiu para a fragmentação e segregação do espaço social, ampliando as desigualdades já existentes”. (MORAIS, Fernanda Borges de. Algumas considerações sobre a institucionalização das Regiões Metropolitanas e as mudanças ocorridas a partir da Constituição Federal de 1988. In: FERNANDES, Edésio (Org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 341-342).

Somente a estrutura econômica existente nos Municípios foi considerada. Essa estrutura foi utilizada como região de desenvolvimento e não como região de serviços, tratando todos os Municípios que a integravam com homogeneidade.

Na ausência de um planejamento urbanístico capaz de adequar o crescimento econômico ao uso adequado do espaço urbano, uma vez que a economia crescia em quantidade e não em qualidade, portanto, não era crescimento; dessa situação, originaram-se vários problemas, já acima descritos. Tornou-se, com isso, necessário reconhecer, na prática, que o crescimento econômico depende de projetos urbanísticos que unam forças econômicas e sociais em torno de ações cooperadas.<sup>85</sup> Pois não há crescimento sem desenvolvimento, nem produção econômica sem vida social.

Esses fatores, econômico e social, transformam a sociedade porque criam expectativas, anseios e geram reivindicações, exigindo ações positivas do Estado para consolidá-los. Como a intervenção estatal necessita de previsão legal, obrigatoriamente, deve-se instituir o direito para tornar efetivos esses anseios e reivindicações de uma comunidade determinada.

Com o intuito de efetivar os anseios da sociedade, especialmente, no que concerne à adequação do uso do espaço urbano ao crescimento econômico, para assegurar qualidade de vida aos habitantes, promulgou-se a Constituição Federal de 1988.<sup>86</sup> Para a elaboração de projetos urbanísticos é necessária a utilização do planejamento. A garantia dos direitos sociais estabelecidos no texto constitucional é feita por meio de políticas públicas, as quais devem ser planejadas.

Passa-se a analisar o planejamento urbanístico à luz da Constituição Federal.

---

<sup>85</sup> Nos ensinamentos de Luiz Cezar Queiroz Ribeiro: “[...] podemos admitir que as políticas macroeconômicas manejadas pelos estados centrais perderam parte significativa de força indutora do crescimento nacional, prisioneiras que estão da administração do quadro institucional demandado pela circulação global do capital-dinheiro. Para terem eficácia, as estratégias de desenvolvimento devem articular com diversas escalas de ação, induzirem a cooperação com e das forças regionais e locais, único caminho capaz de reterritorializar a economia e de impedir o aprofundamento da disjunção entre Estado e Nação”. (RIBEIRO, Luiz Cezar Queiroz. *Metrópoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional*. In: RIBEIRO, Luiz Cezar Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). *As metrópoles e a questão social brasileira*, p. 23.

<sup>86</sup> A Constituição Federal de 1988, de forma detalhada, estabelece políticas econômicas e sociais. Em busca de garantir segurança econômica e justiça social, prevê os limites de intervenção estatal na economia; bem como prevê os direitos sociais: educação, saúde, habitação, trabalho, etc., estabelecendo formas de garantia desses direitos.

### 3 SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO URBANÍSTICO

#### 3.1 Considerações iniciais

Os temas tratados no capítulo anterior, quais sejam: Direito Urbanístico e planejamento, foram institucionalizados na Constituição Federal de 1988. Por meio da repartição de competências, o Texto Magno atribuiu poderes e deveres para cada ente federativo dispor sobre os referidos assuntos, cuja finalidade consiste em alcançar os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, além de outros objetivos específicos desse ramo do Direito, como assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.

A competência constitui um dever-poder, um dever-poder porque seu poder de atuação está vinculado à determinada finalidade. Ou seja, o titular da competência deve agir em conformidade com o que lhe foi atribuído. Isto significa que a Constituição Federal, ao atribuir competências, condicionou a atuação estatal. Em muitos casos, para que se vislumbre essa condição, é necessário fazer uma interpretação lógico-sistêmica,<sup>87</sup> uma interpretação contextual do texto constitucional.

O presente capítulo é utilizado como uma das bases da análise do tema: o papel do Estado-membro no planejamento urbanístico metropolitano. O objetivo deste capítulo é dispor sobre os dispositivos constitucionais que constituem a estrutura da política normativa do desenvolvimento urbano, e do sistema nacional de planejamento urbanístico, visando a traçar os limites de atuação de cada ente federativo no campo do Direito Urbanístico, especificamente no que concerne ao planejamento urbanístico.

---

<sup>87</sup> Nos ensinamentos de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a tarefa do operador do direito é interpretar textos e suas intenções, tendo em vista uma finalidade prática. Além de compreender o texto, deve determinar-lhe a força e o alcance, colocando o texto normativo em presença de dados atuais de um problema. Nessa interpretação, o operador do direito se vale das seguintes técnicas de interpretação: gramatical (interpretação vocabular do texto); lógica (busca uma coerência, compatibilidade, impede que o mesmo termo em uma mesma situação seja usado com sentido diferente); sistêmica (busca determinar um sentido normativo, que implica a captação dos fins para os quais a norma foi construída. Esta percepção dos fins exige uma visão ampliada da norma dentro do ordenamento); teleológica (está incorporada na interpretação sistêmica e busca identificar a presença de metas, fins ou objetivos); e histórico-evolutiva (quando os objetivos do legislador histórico não são mais reconhecíveis ou quando as necessidades sociais do mundo em transformação passam a exigir uma revalorização dos fins propostos para determinada legislação). Cf. A Ciência do direito, 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2008, p. 73-80.

### 3.2 O planejamento como função pública

Antes da Constituição Federal de 1988, o planejamento no Brasil não tinha caráter jurídico. Era exigência que se colocava no âmbito da Ciência da Administração. Os contornos jurídicos do planejamento somente eram adquiridos quando o administrador resolvesse tomar posse, colocando-o na regulamentação de um dado ente, porque deveria fazê-lo mediante atos jurídicos.

José Afonso da Silva, assim descreve o processo do planejamento antes da Constituição Federal de 1988:

De início, tal processo dependia simplesmente da vontade do administrador, que poderia utilizá-lo ou não. Não era então, um processo juridicamente imposto, mas simples técnica, de que o administrador se serviria ou não. Se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual instrumentaliza o processo de planejamento.<sup>88</sup>

Com o Texto Magno de 1988, a atividade de planejar tornou-se um dever-poder do Estado. A Lei Maior condicionou a atividade governamental ao planejamento. Vejam os ensinamentos de José Afonso da Silva, para quem:

O processo do planejamento passou a ser mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico e social.<sup>89</sup>

O fundamento constitucional do processo de planejamento como dever jurídico do Estado, portanto como função pública, especificamente do planejamento urbanístico, se encontra no artigo 21, IX, quando reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”; no artigo 174, § 1º, quando inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, ao dispor que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual importará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”; no artigo 25, §3º, combinado com o artigo 24, I, e §§, quando atribui ao Estado-membro competência para criar a Região Metropolitana, formada por um conjunto de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, e legislar concorrentemente sobre Direito Urbanístico, no qual se insere o

---

<sup>88</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p.87.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 88.

planejamento urbanístico, respectivamente; e nos artigos 30, VIII, e 182, §1º,<sup>90</sup> quando atribui competência aos Municípios para estabelecer o planejamento e os planos urbanísticos para o ordenamento do seu território e para executar a política urbana.<sup>91</sup>

Ademais, conforme o texto constitucional, todos os planos urbanísticos são aprovados por lei. Estabelece o artigo 48, IV,<sup>92</sup> da Constituição Federal que cabe ao Congresso Nacional dispor, com a sanção do Presidente da República, sobre “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”. Bem como no artigo 182, §1º, ao dispor que o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, deverá ser aprovado pela Câmara Municipal. Pelo fato de os planos serem aprovados por lei, conforme ensina José Afonso da Silva,<sup>93</sup> eles adquirem natureza de lei e integram o regime jurídico da política urbana.

Segundo ensinamentos de Bruno de Souza Vichi, uma vez trazido para o universo jurídico, por meio de sua inclusão tanto em normas constitucionais como em normas infraconstitucionais, o planejamento urbanístico passa a ser regulado por uma lógica de imputação, deixando de ser uma carta de princípios e boas intenções

---

<sup>90</sup> Art. 21. Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Art. 174. §1º: A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Art. 25. §3º. 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.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]. §1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. §2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. §3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades.

Art. 30. Compete aos Municípios: VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>91</sup> Júlia Maria Plenamente Silva assevera que, além dos dispositivos citados, o processo de planejamento aparece, explícito ou implicitamente, em outros dispositivos constitucionais, tais como: 21, IX, XVIII e XX; 23, IX; 25, §3º; 29, XII; 30, VIII; 43, §1º, II; 49, IX; 58, §2º, VI; 74, I; 84, XI; 91, VII; 165, §4º; 166, §1º, II; e 187. Cf. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 57.

<sup>92</sup> Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IV – planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

<sup>93</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 88.

para ser um instrumento vetor para a concretização de políticas públicas urbanas de caráter obrigatório e vinculante.<sup>94</sup>

Como o processo de planejamento consiste em determinar objetivos, em escolher os instrumentos e na aplicação dos instrumentos escolhidos visando a alcançar aqueles objetivos, uma leitura do artigo 3º da Constituição Federal, no qual estão previstos os objetivos da República Federativa do Brasil, dá a dimensão do dever de planejar do Estado.<sup>95</sup> Pois, como já mencionado, o alcance dos objetivos da República Federativa do Brasil se dá mediante a implementação de políticas públicas, as quais para serem elaboradas dependem do planejamento feito pelo Estado.

O planejamento deixa de ser um processo dependente da vontade do administrador, tornando-se uma “imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, (programas e projetos) que são os instrumentos consubstanciadores ao respectivo processo”.<sup>96</sup> Isto é, o plano é o instrumento que materializa, concretiza uma das fases do processo de planejamento.

Essa obrigação jurídica do Estado, proveniente do dever de planejar, consiste na elaboração do plano, na sua execução e na sua revisão, feita periodicamente,<sup>97</sup> além da fiscalização. Já que as três etapas do processo do planejamento, não necessariamente, são desempenhadas pela mesma pessoa jurídica de direito público. Quanto aos planos urbanísticos, mesmo aqueles que tenham as duas primeiras etapas desempenhadas pela União ou pelo Estado – membro, suas execuções deverão ser feitas pelos Municípios,<sup>98</sup> exceto nas Regiões Metropolitanas, como será estudado adiante, na qual órgãos dos três entes

---

<sup>94</sup> VICHI, Bruno de Souza. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 174.

<sup>95</sup> SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado, p. 57.

<sup>96</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 88.

<sup>97</sup> SILVA, Júlia Maria Plenamente. *Op., cit.*, p.104.

<sup>98</sup> Atualmente, conforme artigos 37 e 39, da Constituição Federal, o sistema de execução dos serviços públicos adotado pelo Brasil é o sistema imediato, pelo qual cada ente federativo mantém seus corpos de servidores públicos destinados a executar os serviços públicos das respectivas administrações. A Alemanha adota o sistema mediato, pelo qual os serviços federais, em cada Estado, são executados por funcionários estaduais, cabendo a União, por meio dos seus funcionários vigiar e fiscalizar a referida execução. O sistema misto, adotado na Suíça e na Áustria, combina os dois anteriores, permite que certos serviços federais sejam executados por funcionários estaduais e outros por funcionários federais e, vice – versa. Cf. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito constitucional positivo. 34. ed., rev. e atual. até Emenda Constitucional 67, 18/12/2010. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 482.

federativos poderão executar as funções públicas de interesse comum. A execução dos planos acontece no território municipal porque é lá que se concentram os problemas urbanos, tendo como fiscal a população, além dos órgãos públicos. Ademais, quando executados pela iniciativa privada, em tese, além da população, a fiscalização feita pela municipalidade é mais eficiente por estar mais próxima.

A Constituição Federal de 1988, além de atribuir ao planejamento o caráter de função pública, pois se tornou dever jurídico do Estado, tanto no âmbito econômico como no âmbito urbanístico, no caso deste último exige que sua elaboração obrigatoriamente seja feita de forma encadeada, integrada. A Lei Maior atribui competência a todos os entes federativos para tratar das questões urbanísticas. Os entes devem agir de forma integrada na elaboração do planejamento urbanístico.

A integração do processo de planejamento pode ocorrer em dois níveis: horizontal e vertical. No nível horizontal, o planejamento deve tratar dos aspectos econômicos, sociais, físicos, institucionais e urbanísticos da área sob o planejamento. No nível vertical, cada ente, ao desenvolver a atividade de planejar, deve observar as metas e as diretrizes dos planos dos entes das esferas superiores.<sup>99</sup> Essa integração na elaboração do planejamento urbanístico deve ser feita de modo a respeitar a autonomia de cada ente federativo, traçada pela Constituição Federal por meio da repartição constitucional de competências.

### **3.3 Repartição constitucional de competência**

O sistema de repartição constitucional de competências, adotado pela Constituição Federal de 1988, é considerado complexo porque, nos ensinamentos de Fernanda Dias Menezes de Almeida, combina todas as técnicas de repartição já experimentadas pela prática federativa.<sup>100</sup> Na Constituição Federal de 1988,

---

<sup>99</sup> A expressão “planejamento integrado”, embora haja quem defenda ser utilizada apenas no processo de planejamento feito no nível de integração vertical, e “planejamento integral” para aquele feito no nível de integração horizontal, utiliza-se, aqui, aquela expressão (planejamento integrado) para designar o planejamento feito nos dois níveis de integração. Cf. SILVA, Iris Araújo. As regiões metropolitanas e a autonomia municipal, pp. 73-4.

<sup>100</sup> A repartição constitucional de competência é feita por meio de técnicas que basicamente resultam da combinação de poderes enumerados, remanescentes e concorrentes. A primeira técnica, denominada de repartição horizontal, elenca as matérias para um ente, reservando as não enumeradas para outro ente. A segunda técnica, denominada de repartição vertical, típica do federalismo de cooperação, a mesma matéria é deixada para mais de um ente. Cf. ALMEIDA,

convivem competências privativas, repartidas de forma horizontal, pela qual compete a um único ente tratar de determinada matéria, com competências concorrentes repartidas de maneira vertical,<sup>101</sup> que permite o tratamento da matéria por mais de um ente. Ainda, além de existir a necessidade de se distinguir a distribuição das competências materiais da distribuição das competências legislativas,<sup>102</sup> há a participação de três entes federativos.

Esse sistema adotado pelo Brasil, segundo Fernanda Dias Menezes de Almeida, foi inspirado no modelo Alemão, cuja finalidade seria tirar maior proveito das competências concorrentes, com as quais se expande a autonomia estadual, com o intuito de traçar maior descentralização do poder político sobre determinadas matérias. Essa repartição de competência enseja o “federalismo de equilíbrio”, no qual se atribui encargos mediante o estabelecimento de matérias em área de competências comuns, que para o alcance dos objetivos almejados faz-se necessária à cooperação de todos os entes federativos.<sup>103</sup> As regras de cooperação serão abordadas, em momento oportuno, ainda neste capítulo.

O federalismo brasileiro, nos termos da Constituição Federal, corresponde ao “federalismo de cooperação” e, ainda, de “integração”,<sup>104</sup> os quais, nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves, como regra, indicam que a interpretação sistêmica do texto constitucional deve considerar os objetivos de integração entre os interesses públicos dos entes federativos. O sistema de distribuição de competências não tolera espaços vazios, não se pode deixar de atribuir responsabilidade pela solução de qualquer matéria de interesse coletivo. Quando a

---

Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 47. No mesmo sentido: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 37ª ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 81.

<sup>101</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, p. 74.

<sup>102</sup> A competência material é aquela que confere poderes de exercer qualquer atividade que não seja legislativa; a competência legislativa é aquela que atribui o poder de elaborar a lei. Geralmente o exercício do poder conferido pelas competências materiais é precedido pela competência normativa (legislativa). Cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 479-482.

<sup>103</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Op., cit.*, p.76-7. No mesmo sentido: Cf. DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 87.

<sup>104</sup> “No ‘federalismo cooperativo’, como vimos, há inter-relação entre a União, os Estados-membros e os Municípios, com o fortalecimento da autoridade federal e conseqüentemente retração da estadual. No ‘federalismo de integração’, por sua vez, as responsabilidades e, portanto, as competências são divididas entre todos os entes federativos, de modo que não restem ‘espaços vazios’” (DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *Op., cit.*, p. 75).

responsabilidade não for imputável à União ou ao Município, ela deverá ser do Estado-membro.<sup>105</sup>

Além dos critérios horizontal e vertical de repartição de competência, existe, no Brasil, um princípio geral norteador da repartição das competências aos entes federativos. É o princípio da predominância de interesse.

### 3.4 O princípio da predominância de interesse

No que concerne ao sistema de distribuição de competências adotado pelo Brasil, há um princípio geral utilizado pela Constituição Federal que norteia esse sistema. Conforme José Afonso da Silva, o que justifica a competência da União, dos Estados–membros e dos Municípios (Distrito Federal tem competência estadual e municipal), é o princípio da predominância de interesse, cuja classificação assim se define: interesse geral ou nacional, a predominância do interesse é concernente a todo o território brasileiro; interesse regional, a predominância de interesse se refere ao território estadual; e interesse local, a predominância do interesse reside no território municipal,<sup>106-107</sup> respectivamente. Soma-se a esse critério, nas lições de Daniela Campos Libório Di Sarno,<sup>108</sup> o da territorialidade, segundo o qual cada interesse está restrito ao seu respectivo território.

Celso Antônio Bandeira de Mello, compartilhando desse mesmo raciocínio, discorre que não se deve padronizar uma disciplina, ignorando a amplitude de interesse concernente a cada ente federativo. Nas palavras do autor:

Trata-se, pois, de colocar a cargo da entidade de abrangência territorial máxima os assuntos que, pela própria índole da matéria, mais diretamente afetam o todo ou, então, que por um deliberado intento político, pretenda-se submeter a uma disciplina padronizada, uniforme, exatamente para evitar o surgimento de disparidades tidas como indesejáveis; correlatamente, prepõe-se às entidades de nível intermediário a disciplina de questões de interesse regional e de interesse restrito à comunidade local. Então, no caso brasileiro, os interesses mais amplos assistem à União, os circunscritos ao

---

<sup>105</sup> ALVES, Alaor Caffé Alves. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. São Paulo: Revista da procuradoria do estado. Publicação *online*. Disponível em: <[www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2012, p. 2.

<sup>106</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, p. 478.

<sup>107</sup> Paulo Affonso Leme Machado assevera que, mesmo não tendo a Constituição mencionada expressamente o termo interesse quando da divisão de competência entre a União e os Estados, eles também legislarão com base em seus interesses. Cf. Direito Ambiental Brasileiro, 18ª ed., rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 400.

<sup>108</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de direito urbanístico, p. 36.

âmbito regional, aos Estados; e os que concernem tão só à esfera local, aos Municípios.<sup>109</sup>

O direito resulta de vários fatores, como econômicos, políticos, sociais, urbanísticos, religiosos, éticos e demográficos. Tudo que é tocado pelas normas torna-se jurídico, garantindo condições de realização em harmonia com os demais valores sociais. Mudando o significado social dos fatos muda o interesse envolvido, e as regras que regulam esses fatos devem ser mudadas. Com a evolução do significado social a sociedade torna-se dinâmica, promovendo mudanças de interesse, a ponto de o que hoje se caracteriza como interesse local amanhã pode ser entendido como regional, de modo que, se entregue a essa esfera de poder, serão tratados com mais propriedade e eficiência. Assim, o princípio da predominância de interesse, devido à dinâmica social, é fundamento para a flexibilização das regras estabelecidas por uma unidade federativa. Nesse sentido, vejam-se os ensinamentos de Dalmo de Abreu Dallari:

Como regra, à União são atribuídas competências para matérias de interesse geral, que importam a todo o conjunto federativo, ficando com as unidades federadas os assuntos de interesse predominantemente local ou que se supõe são tratados com mais propriedade e eficiência se entregues ao poder local. Essa regra, fixada pelo federalismo do século XVIII, permite grande flexibilidade na distribuição das competências e exige mesmo uma interpretação dinâmica dos dispositivos constitucionais, pois como modificação das condições de vida, com progressos da ciência e da técnica e com a mudança da significação social de muitos fatos torna-se conveniente, ou até necessária, a transposição de certos assuntos de uma para outra esfera de competências.<sup>110</sup>

No mesmo sentido José Afonso da Silva, assim discorre:

Sucedem que a dinâmica social e as mutações econômicas modificam constantemente a dimensão dos interesses. Aquilo que em determinado momento histórico é de interesse tipicamente local, amanhã pode transcender as raízes municipais, para abranger um círculo mais amplo, como é o fenômeno urbano de nossos dias, que dada às funções das cidades, ou de cada cidade em particular, vincula várias cidades, influenciando mutuamente uma nas outras, com repercussões naturais na vida das várias comunidades envolvidas no processo.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Discriminação Constitucional de competências legislativas: a competência municipal. *In*: BANDEIRA DE MELLO. Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba (Direito Administrativo e Constitucional v. 2). São Paulo: Malheiros, 1997, pp. 271-2.

<sup>110</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O estado federal. São Paulo: Ática, 1986, p. 19.

<sup>111</sup> SILVA, José Afonso da. Boletim informativo do SENAM, nº 17. *Apud* DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A Competência dos Estados-membros no direito urbanístico, pp.88-9.

O Direito como fenômeno político-social não pode ser estático. As suas dimensões fática e valorativa<sup>112</sup> mudam de acordo com as necessidades sociais; conforme o processo social evolui, os fatos e os valores sociais mudam. Sendo a norma a síntese dos fatos com valores distintos, também deve mudar. E o Direito como conjunto de normas jurídicas, obrigatoriamente, deve ser interpretado consoante os avanços da sociedade.

Dalmo de Abreu Dallari, ao discorrer sobre a impossibilidade de conceituação do federalismo, ensina sobre a necessidade da dinâmica do Direito:

[...] o federalismo é fenômeno político-social, vale dizer humano, não sujeito a certezas matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis. É absurdo, por ser contrário à natureza humana, pretender que a teoria condicione totalmente a prática. Os parâmetros teóricos são úteis, mas é preciso ter sempre em vista que o ser humano é inteligente e extremamente criativo o que deve levar ao reconhecimento de que nenhuma verdade teórica relativa a comportamentos humanos pode ser definitiva, imutável e exclusiva.<sup>113</sup>

Depreende-se que a repartição de competência institui a descentralização política, atribui o poder na esfera territorial, no qual o ente federativo possui total autonomia para tratar dos assuntos em que seu interesse é preponderante. Daí a razão de a Constituição Federal atribuir competência privativa para cada ente defender a predominância dos seus interesses dentro do respectivo território.

Assim, o princípio da territorialidade para o ente federativo é absoluto, em comparação a outro ente político de igual identificação (um Estado-membro em relação a outro Estado-membro ou um Município em relação a outro Município), pois, somente poderá atuar dentro do seu território, mas o da predominância de interesse é relativo porque pode ser flexibilizado. O território da União compreende o território de todos os Estados-membros, bem como o território do Estado-membro corresponde à soma do território de todos os Municípios nele existentes.

---

<sup>112</sup> Miguel Reale nos ensina que o Direito tem três aspectos: normativo, fático e valorativo. Onde quer que haja um fenômeno jurídico, há sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, demográfico); um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor. Cf. Lições preliminares de direito, 27ª ed., ajustada ao novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 65.

<sup>113</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. O estado federal, pp. 77-8.

Devido à dinâmica social, certa matéria atribuída a determinado ente poderá ser tratada por outro ente dentro do seu território, desde que a predominância do seu interesse seja caracterizada por reflexos imediatos. Porém deve-se ter cuidado com essa flexibilização para não se tornar um mecanismo de abuso, gerando instabilidade das regras impostas e, conseqüentemente, insegurança jurídica.

Essa flexibilização, quando ocorrer, deve se dar de duas maneiras: pelo poder constituinte reformador, mediante a revisão constitucional, que parece ser difícil porque o ente que detém o poder, embora cunhado de obrigação, não vai abrir mão facilmente; ou pelo Judiciário mediante a declaração de constitucionalidade do ato praticado pelo ente que não tinha o poder constitucionalmente estabelecido.

O problema da flexibilização pelo Legislativo federal, além do ente detentor do poder não querer abrir mão, está justamente em saber qual interesse é o predominante. Pois na estrutura do Estado Brasileiro, chamada de federalismo de integração, nos ensinamentos de Alair Caffé Alves,<sup>114</sup> como a competência é exercida de forma compartilhada, os interesses nacional, regional e local estão entrelaçados de modo que não há exclusividade. Tudo que for de interesse local, conseqüentemente, será de interesse regional e nacional. Só no caso concreto será possível determinar essa predominância.

Como exemplo, menciona-se o rodízio de veículos no Município de São Paulo, questionado por muitos sob o argumento de que desrespeitaria ao direito de propriedade, porque limitaria o uso e gozo do veículo. Matéria de competência da União. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em análise de mandado de segurança sobre o assunto, assegurou ser legal o rodízio de veículos, teria o Município competência para tratar do assunto, porque protege o meio ambiente e a saúde da população. Ponderando interesses e sopesando princípios no caso concreto, determinou ainda que o direito de propriedade deve ser exercido em função da sociedade. Portanto a matéria que, a princípio, era de competência privativa da União, passou a ser de competência concorrente, imbuída de interesse local, sendo o Município competente para sobre ela dispor.

---

<sup>114</sup> ALVES, Alair Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro, p. 11.

Cita-se a ementa do julgado:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA – Sistema de rodízio de veículo, instituído pela Lei 9.358/96 (Regulamento, Decreto 41.049/96) – Não violação ao direito à locomoção, à propriedade e à isonomia – Proteção à saúde e ao meio ambiente – Função social da propriedade – Condição para o próprio exercício – Cassação da ordem, mantida – Recurso, não provido (Apelação Civil nº. 86.331-5/8-00 – São Paulo – 5ª Câmara de Direito Público – Relator: William Marinho. Data do Julgamento: 29/07/1999.

No mesmo sentido: o ordenamento territorial urbano, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, é de competência privativa do Município (art. 30, VIII, CF), por ser matéria de interesse local. Estabeleceu-se na Constituição Estadual de Santa Catarina, artigo 25 do ADCT, que os Municípios localizados na orla marítima não poderiam expedir normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território, até a promulgação da lei que instituísse o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. O Município de Florianópolis aprovou Lei Municipal com regras mais permissivas, o Estado Catarinense questionou a constitucionalidade da lei no Tribunal de Justiça. A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, mediante Recurso Extraordinário, que entendeu haver interesse regional, pelo qual o Estado poderia fixar normas protetoras da natureza, do solo, do meio ambiente.

Cita-se o acórdão assim ementado:

CONSTITUCIONAL – ADIN – MUNICÍPIOS DA ORLA MARÍTIMA – GERENCIAMENTO COSTEIRO – LEIS MENOS RESTRITIVAS – ART. 25 – ADCT – INCONSTITUCIONALIDADE – VOTOS VENCIDOS. Incide em inconstitucionalidade Lei municipal, situado na orla marítima que institui normas e diretrizes menos restritivas que as existentes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como sobre a utilização de imóveis no âmbito de seu território. Possuindo a Assembleia Catarinense competência legislativa concorrente e não tendo a União estabelecido princípios gerais, era plena a competência do Estado para dispor, e como fez, através do artigo 25 do ADCT, fixando norma geral protetora da natureza, do solo, do meio ambiente, do patrimônio turístico e paisagístico. Assuntos, a toda evidência, de interesse regional (fl. 276). Neste RE, fundado no artigo 102, III, a, da Constituição, alegou-se, em suma, ofensa, ao art. 30, I e VIII, d 246903 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 13/10/2009. Data de Publicação: DJe-201 DIVULG 23/10/2009 PUBLIC 26/10/2009).

Entende-se que a possibilidade dessa flexibilização é assegurada pela própria Constituição Federal, fundamentada no princípio da predominância do interesse. Quanto à flexibilização feita pelos Municípios da legislação federal ou estadual, o fundamento se encontra no artigo 30, inciso II. Pelo qual, quando houver

interesse local, o Município pode complementar a legislação federal e a estadual. Por uma interpretação lógico-sistêmica, entende-se que, ao haver interesse regional ou supralocal, os Estados-membros podem complementar a legislação federal e legislar sobre assunto de competência municipal. Pois a dinâmica social encolhe o interesse local e amplia o regional, devendo o Estado-membro respeitar os interesses predominantes dos entes locais.

Todavia deve-se alertar que, como faz Nelson Saule Júnior, essa interferência pode colocar em risco o pacto federativo, uma vez que o ente que legislou sobre determinada matéria não respeitou a competência que, até então, pelo texto constitucional, foi atribuída a outro ente.<sup>115</sup>

Feitas essas considerações sobre o princípio da predominância de interesse, passa-se a analisar as regras de cooperação previstas pela Constituição Federal de 1988.

### 3.5 Regras constitucionais de cooperação

A doutrina<sup>116</sup> menciona como regras constitucionais de cooperação o artigo 43, que trata da criação de regiões federais administrativas, formadas por Estados-membros limítrofes; os artigos 151 e 155 por força do §2º, 43, que preveem a cooperação tributária por meio de repasses de recursos; o parágrafo único do artigo 23, que prevê a edição de lei complementar para estabelecimento de regras de cooperação entre os entes federativos na promoção das competências comuns; e o artigo 25, §3º, da Constituição Federal, que estabelece a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos Estados-membros.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007, p. 87.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>117</sup> Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em m 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 das 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.

O artigo 43, da Constituição Federal, estabelece que a União pode criar Regiões Federais administrativas, formadas por Estados-membros limítrofes, para articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, com o objetivo de desenvolvê-la econômica e socialmente, visando a reduzir as desigualdades regionais. Essa criação, conforme § 1º, deve ser feita por meio de lei complementar federal de modo a dispor das condições para a integração da região e da composição de organismos regionais que executarão os planos regionais, na forma da lei, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

Os benefícios aos Estados-membros e Municípios foram assegurados pela repartição tributária (arts. 151 a 155 CF) de impostos federais e estaduais, mediante o repasse de recursos produto da arrecadação de impostos da União para os Estados-membros e Distrito Federal, bem como o repasse de recursos para os Municípios do produto de arrecadação dos impostos federais e estaduais.<sup>118</sup> Essa regra de cooperação para Nelson Saule Júnior, advém do artigo 43, §2º, que prevê os incentivos regionais.

O parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal, estabelece uma regra de importância ímpar para o desenvolvimento da atividade urbanística, ao prever que compete à União fixar, por meio de lei complementar, normas para a

---

Art. 23. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, O Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

<sup>118</sup> A Constituição Federal de 1988 adotou a técnica da repartição das receitas tributárias conhecida, conforme José Afonso da Silva, como federalismo cooperativo. Essa repartição para o mesmo autor é feita em favor do ente participante, e, se divide em três modalidades: (1) participação em impostos decretados por uma entidade e recebidos por outra – os recursos são arrecadados pelo próprio ente beneficiado, integram, desde logo seu patrimônio (art. 158, I); (2) participação em impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada – a participação é feita por meio de uma porcentagem no produto da arrecadação, coletada pelo ente titular do poder de tributar, e devolvido o valor devido para o ente beneficiado; e (3) participação em fundos – o ente beneficiado tem uma expectativa de receber certa quantia do fundo, conforme critério de redistribuição geográfica de rendas que tais fundos visam a realizar. Essa participação, quanto aos Estados e ao Distrito Federal no produto da arrecadação de impostos federais, está prevista nos artigos 157 e 159, II, da Constituição Federal; e a participação dos Municípios em impostos federais e estaduais nos artigos 158 e 159, §3º; a destinação de percentuais do produto da arrecadação de impostos da União ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ao Fundo de Participação dos Municípios e a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste está prevista no artigo 159, I, da Carta Maior. Cf. SILVA, José Afonso da. Comentários contextual à Constituição, 6ª ed., atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18/12/2008. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 77.

cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional.

Tal cooperação refere-se à atuação de todos os entes federativos em matérias elencadas no artigo 23, da Constituição Federal, inclusive urbanísticas como: a proteção de bens de valores histórico, artístico e cultural (III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de grande valor (IV); promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento (IX); e promover o combate das causas de pobreza e fatores de marginalização, promovendo a integração social de setores menos favorecidos (X).

Conforme Bruno de Souza Vichi,<sup>119</sup> no que se refere a essas matérias de Direito Urbanístico, essa cooperação deve ser ainda mais acentuada, porque os interesses (responsabilidade) assistem a todos os entes, de modo que os problemas urbanísticos não possam ser enfrentados isoladamente.

Para que cada ente cumpra o papel fixado pelas normas constitucionais, devem ser estabelecidos campos de condomínio legislativos e de execução, indispensáveis à sua atuação nas ações administrativas decorrentes dessa competência. Essas normas de cooperação serão fixadas por lei complementar federal, referida no parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal, cujo conteúdo refere-se às regras de cooperação, as quais oferecem condições de atuação dos entes para alcançar os objetivos comuns traçados na lei.

Essa lei é necessária para a formulação da “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” que norteará as ações dos entes federativos e será base da formulação do “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” estável e reestruturador das áreas urbanas no País. A política urbana somente será implementada de forma eficiente e adequada se realizada de forma plena, conjunta, e equilibrada, para tanto, depende da existência da lei supra que estabeleça o papel de cada ente federativo.

O Direito Urbanístico, como instituidor das políticas públicas urbanas, necessita, em seu regime jurídico, de uma lei que estabeleça uma estrutura de

---

<sup>119</sup> VICHI, Bruno de Souza. Política urbana, sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 160.

cooperação capaz de proporcionar melhorias no sistema de gestão da política urbana. A Constituição Federal estabelece que as atividades urbanísticas devem ser desenvolvidas de forma cooperada, e cooperar significa agir conjuntamente. Essa ação tem por finalidade assegurar a proteção de bens de valores histórico, artístico e cultural; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e outros bens de grande valor; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento; combater a pobreza, os fatores de marginalização, promover a integração social de setores menos favorecidos.

A lei complementar federal, ora desejada, deve estabelecer o campo de atuação de cada ente federativo, os objetivos a serem por eles alcançados, as ações que devem adotar e os instrumentos a serem utilizados, estabelecendo a cooperação dos entes federativos no campo urbanístico, instituindo o alicerce do Sistema Nacional de Política Urbana. Da mesma forma que fez a Lei Complementar 140/2011, no âmbito da matéria ambiental, alterando a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>120</sup>

Outra regra de cooperação é a descrita no artigo 241, da Constituição Federal, a qual prevê como instrumento de cooperação, entre os entes federativos, os consórcios públicos e convênios, a serem disciplinados por meio de lei.<sup>121</sup> A finalidade dessa lei é autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Vale mencionar que o instrumento dos consórcios públicos foi disciplinado por meio da Lei 11.107/2005.

O artigo 25, §3º, da Constituição Federal, trata da criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, pelos Estados-membros, com a finalidade de elaborar planejamento integrado, visando à execução de

---

<sup>120</sup> A Lei Complementar Federal nº 140/2011, ao fixar normas de cooperação referente às ações administrativas decorrentes do exercício de competência comum sobre a proteção das paisagens naturais notáveis, a proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora, estabelece a cooperação ambiental entre os entes federativos. Essa lei prevê objetivos, instrumentos de cooperação, ações de cooperação, e como os entes se comportarão no exercício das suas ações administrativas. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 30 mar. 2013.

<sup>121</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

funções públicas de interesse comum. Por ser a Região Metropolitana objeto deste estudo, será abordada em capítulo próprio.

### **3.6 Normas constitucionais de política normativa do desenvolvimento urbano**

A competência legislativa em matéria urbanística está em vários dispositivos da Constituição Federal. Esses dispositivos se referem a todos os entes federativos. Passa-se a discorrer sobre as normas constitucionais que concernem à estrutura da política de desenvolvimento urbano.<sup>122</sup>

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 22, XI, estabelece como competência da União legislar sobre trânsito e transporte.<sup>123</sup> Nas palavras de Bruno de Souza Vichi, são limitações ao direito de propriedade e regulação de meios de locomoção, os quais são indiscutivelmente temas de grande importância para o Direito Urbanístico.<sup>124</sup> Esta importância já ficou registrada no tópico sobre o princípio da predominância de interesse, quando se falou da instituição do rodízio de veículos na Cidade de São Paulo. Após ser questionada, sob o fundamento de desrespeito ao direito de propriedade e limitação de uso e gozo do veículo, a justiça paulista reconheceu sua legalidade, argumentando que a ação municipal, além de proteger o meio ambiente e a saúde da população, determinou que o direito de propriedade devesse ser exercido em função da sociedade.

Em seu artigo 21, XX, a Lei Maior estabelece como competência da União, a instituição das diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de habitação, saneamento básico e de transporte público.<sup>125</sup> Embora seja prevista em dispositivo que traça as competências materiais, o exercício dessa competência para dispor de diretrizes gerais de desenvolvimento urbano caracteriza o exercício da competência legislativa.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> José Afonso da Silva elenca como base da política normativa de desenvolvimento urbano, os artigos 21, IX e XX; 24, I e §1º; 30, VIII; e 182. Cf. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 103. Entende-se que neste rol pode-se incluir o parágrafo único do artigo 23, os incisos I e II do artigo 30, o §3º, do artigo 25, entre outros, pois todos eles tratam de política urbana.

<sup>123</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XI – trânsito e transporte.

<sup>124</sup> VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*, p. 161.

<sup>125</sup> Art. 21. Compete à União: XX – instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes públicos.

<sup>126</sup> Cf. MARTINS, Ricardo Marcondes. *As normas gerais de direito urbanístico*. *Revista de Direito Administrativo*, nº 239, Rio de Janeiro, 2005, p. 79. No mesmo sentido: DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, p. 38.

Essa competência, embora seja exclusiva da União, pela possibilidade que têm os Municípios de complementar e suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II),<sup>127</sup> quando houver predominância do interesse local nessas matérias, podem sobre elas dispor porque são assuntos que lhes tocam diretamente.<sup>128</sup>

Entende-se que, fazendo uma interpretação lógico-sistêmica do texto constitucional, se houver predominância de interesse regional ou supralocal, os Estados-membros podem exercer a competência complementar ou suplementar sobre essas matérias, porque, conforme lições de Paulo Affonso Leme Machado, antes mencionada, embora a Constituição Federal não mencione o termo interesse quando da divisão de competência entre a União e os Estados, é certo que eles legislarão com base em seus interesses. Principalmente quando concerne a assuntos urbanísticos porque todos possuem competência para dispor sobre esses assuntos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 24, I, estabelece a competência legislativa em matéria de Direito Urbanístico. Por se tratar de competência concorrente limitada,<sup>129</sup> na qual todos os entes são competentes para legislar sobre a matéria, cabe à União a edição das normas, estabelecendo as diretrizes gerais (art. 24, §1º) e aos Estados-membros complementar essas normas, preencher os espaços vazios deixados pelas normas gerais editadas pela União (art. 24, §2º), estabelecendo normas específicas de aplicação, além de exercer competência suplementar (art. 24, §3º), quando não houver normas gerais federais.<sup>130</sup> Porém essas normas estabelecidas pelos Estados-membros, em respeito ao princípio da predominância do interesse, interesse local (art. 30, I), devem conter regras específicas, de aplicação para o Estado-membro, mas regras

---

<sup>127</sup> Art. 30. Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local; II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...].

<sup>128</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico, p. 95.

<sup>129</sup> MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. Constituição e revisão: temas de direito político e constitucional. *Apud* DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A Competência dos Estados-membros no direito urbanístico, p. 104.

<sup>130</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988, p. 139. No mesmo sentido: DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico, p. 103.

gerais para o Município, que podem complementá-las ou suplementá-las, no que couber (art. 30, II).

A possibilidade que têm os Municípios de complementar ou suplementar a legislação federal e estadual, nos casos em que houver “interesse local”, conforme artigo 30, II, da Constituição Federal, se aplica a qualquer hipótese, inclusive quando se refere à competência exclusiva. Porque quando o dispositivo constitucional mencionado ressalva a proposição com a expressão “no que couber”, essa expressão significa quando houver interesse local.<sup>131</sup>

Ainda conforme Rafael Augusto Silva Domingues, devido ao princípio da predominância do interesse, o Município também pode suplementar a legislação estadual, mas a aplicação do artigo 30, II da Constituição Federal, nessa hipótese é muito difícil. Essa dificuldade refere-se ao fato de a competência do Estado-membro, em regra, ser remanescente (art. 25, §1º) e havendo interesse local – no que couber, a competência será do Município, por força do artigo 30, I, da Constituição Federal, e não do Estado-membro.

Voltando às competências concorrentes, as normas gerais têm uma missão uniformizadora na aplicação do direito. Estabelecem diretrizes e, embora não admitam particularizações, podem ser aplicadas de forma direta e concreta nas relações e situações específicas no âmbito federal.

Ricardo Marcondes Martins,<sup>132</sup> no que concerne às normas gerais de Direito Urbanístico, atribui dois elementos ou limites essenciais: limite formal e limite material. O primeiro, para o autor, corresponde ao fato de que as normas gerais devem ser normas com destinatário universal e ação universal e o segundo, de que devem respeitar os princípios da igualdade e da segurança jurídica.<sup>133</sup> Este justifica

---

<sup>131</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988, p.157. No mesmo sentido: DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *Op., cit.*, p. 95.

<sup>132</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. As normas gerais de direito urbanístico, pp. 67-87.

<sup>133</sup> Conforme Ricardo Marcondes Martins, para compreender o limite material do conceito de normas gerais, é essencial apontar a indissociável ligação do federalismo com o conceito de democracia. O Federalismo implica descentralização do poder político, fato que, em países, como o Brasil, de extenso território, é condição indispensável para o exercício da democracia. Essa descentralização implica em poderes executivos e legislativos locais e regionais e isso, facilita o exercício da cidadania, pois um cidadão de um pequeno Município tem mais facilidade de influenciar o legislativo local do que o Congresso Nacional. Daí o exercício democrático do poder garante de forma mais efetiva o princípio da igualdade. Se as leis fossem produzidas apenas pelo Congresso Nacional valeriam sempre para todo o território nacional; como o legislador não poderia prever todas as diversidades do Brasil, ao igualar as condições de um cidadão residente no sul com um cidadão

a edição das normas gerais editadas pela União, de caráter nacional, aplicáveis a todos os entes; aquele justifica a edição de normas particulares pelos Estados ou Municípios, conforme suas peculiaridades.

Quando da edição das normas gerais, ensina o autor, o legislador federal ou regional deve fazer a ponderação entre os dois princípios e apontar se tem ou não competência para editá-las. Se editadas, quando provocado, poderá o judiciário fazer nova ponderação no controle difuso ou concentrado de constitucionalidade e concluir que se o princípio da igualdade tem maior peso nas circunstâncias que o princípio da segurança jurídica, deverá declarar inconstitucional.

Ainda, segundo o autor, esses princípios formam a base das competências concorrentes enunciadas no artigo 24, da Constituição Federal. Ademais, a União ao editar as normas gerais de direito urbanístico, obrigatoriamente deve observar o que dispõe a Constituição Federal, a respeito das competências dos Estados-membros (25, §3º) e dos Municípios (30, I, e 182, §1º). Cabendo à União editar três espécies de normas gerais: a) normas gerais com fundamento no artigo 24, I; b) normas gerais com fundamento no artigo 21, XX, por disporem sobre diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; e c) normas gerais com base no artigo 182. Vale destacar que a União já cumpriu sua obrigação quanto a esta última, ao estabelecer as normas gerais por meio da Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

Sobre esses três tipos de normas gerais de Direito Urbanístico, cabe esclarecer, se pode o Estado-membro e/ou o Município exercer sua competência complementar ou suplementar, conforme artigos 24, §§ e 30, II, da Constituição Federal.

Nos ensinamentos de Ricardo Marcondes Martins, justificando-se na dogmática jurídica, os três tipos de normas gerais federais de Direito Urbanístico são

---

residente no norte, muitas vezes, feriria drasticamente o princípio da igualdade. Porém, o princípio da igualdade é limitado, por duas razões: (1) o Estado Federal é uno, composto por entidades federativas não soberanas, de modo que a exclusiva defesa dos interesses locais e regionais inviabilizaria a sobrevivência da União. Daí a necessidade das competências privativas da União: proteger o interesse predominantemente nacional; (2) a garantia do princípio da segurança jurídica, justificante das competências concorrentes da União. No caso brasileiro, uma federação com 5.565 Municípios, se cada um tivesse competência para legislar sobre tudo, estaria comprometida a segurança jurídica dos cidadãos (Cf. Op., cit., p. 73-4).

assim entendidos: o primeiro tipo, aquelas editadas com base no §1º, do artigo 24, podem ser regulamentadas e complementadas pelos Estados-membros no exercício da competência suplementar (digo, complementar) prevista no §2º; em caso de omissão da União, os Estados-membros podem editar, visando a atender suas peculiaridades, no exercício da sua competência suplementar, conforme §3º, do artigo 24. As de segundo tipo, aquelas editadas com base no artigo, 21, XX, por se tratar de competência privativa da União, não podem ser regulamentadas e complementadas por outro ente. E, as do terceiro tipo, aquelas editadas com base no artigo 182, da Constituição Federal, podem ser regulamentadas e complementadas pelos Municípios, no caso de omissão da União, podem os Municípios editar para atender suas peculiaridades.

Pede-se vênua ao autor, para discordar em parte do seu entendimento. Diante dos argumentos já utilizados, no que concerne ao federalismo brasileiro e ao princípio da predominância de interesse, uma interpretação lógico-sistêmica do texto constitucional aponta para entendimento, em parte, diverso.

Entende-se que a diferença entre as competências estabelecidas nos diferentes dispositivos constitucionais sobre normas gerais de Direito Urbanístico, reside na possibilidade que tem a União de esgotar a matéria quando prevista na norma do artigo 21, XX, enquanto nas outras hipóteses deve respeitar os interesses dos Estados e dos Municípios. Ou seja, a União, na edição de normas gerais de Direito Urbanístico previstas no artigo 24, I e no artigo 182, obrigatoriamente, deve respeitar a competência complementar dos Estados-membros e dos Municípios, respectivamente. Enquanto na edição de normas gerais sobre matérias previstas no artigo 21, XX, não está obrigada a respeitar aquelas competências estadual e municipal, embora ainda esses entes possam exercer a competência complementar e/ou suplementar, quando presente o seu respectivo interesse.

Diante disso, no que se refere às normas do primeiro tipo, entende-se que os Municípios, com fundamento nos inciso II, do artigo 30, da Constituição Federal, podem complementar ou suplementar a legislação federal, no que couber, no que disser respeito ao interesse local.

Quanto às normas do segundo tipo, por se tratar de matéria urbanística, havendo interesse estadual ou supralocal, podem os Estados-membros, com fundamento no artigo 24, §§, tratar da matéria, assim como os Municípios, na

presença do interesse local. A possibilidade que têm os Municípios de complementar ou suplementar a legislação federal ou estadual, nos casos em que houver interesse local, nos termos propostos por Rafael Augusto Silva Domingues, se aplica a qualquer hipótese, inclusive quando se refere à competência privativa.

A finalidade das normas privativas da União é proteger o interesse predominantemente nacional. Na perda dessa predominância, pode outro ente, presente a predominância do seu respectivo interesse sobre a matéria, dispor. Embora seja competência privativa da União, a participação dos demais entes na implantação dessas políticas públicas urbanísticas é indispensável. Essa atuação necessita de regras específicas às peculiaridades do ente atuante, que serão fixadas pelo exercício da sua atividade legiferante, fundamentada nas competências concorrentes.

Por fim, sobre as normas do terceiro tipo, entende-se que os Estados-membros podem complementar ou suplementar, com fundamento na competência concorrente, estabelecendo suas normas de atuação específica, desde que respeitem o interesse local. Quando se trata de matéria de Direito Urbanístico, mesmo prevista em dispositivo constitucional de competência privativa a determinado ente, esta norma deve ser interpretada levando em consideração todo o sistema constitucional, pelo qual, embora a preponderância sobre a matéria seja dos Municípios, a competência para tratar dos assuntos urbanísticos é de todos os entes dentro dos seus respectivos interesses.

Nesse sentido, apontam-se os ensinamentos de Nelson Saule Júnior:

[...]. No âmbito da competência privativa, deve estabelecer as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, mencionadas no artigo 182, podendo essas diretrizes ser estabelecidas com base na competência concorrente, através das normas gerais de direito urbanístico. No caso da União deixar de exercer essa competência, cabe aos Estados estabelecer as diretrizes gerais dessa política, que deverão ser observadas pelos Municípios.

A pesar de a União ter a responsabilidade de instituir as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano mediante lei, o Município pode instituir essas diretrizes de forma supletiva por lei municipal com base nas competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, caso a União se omitir de sua reponsabilidade.<sup>134</sup>

---

<sup>134</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor, pp. 104-5.

Como já mencionado, o sistema de repartição de competências adotado pelo legislador constituinte não permite espaços vazios. Somente na prática é possível determinar com precisão a existência desses espaços, cuja responsabilidade deve ser atribuída para um dos entes federativos, conforme a predominância do interesse envolvido. Essa atribuição será feita por meio da interpretação lógico-sistêmica do texto constitucional, considerando os objetivos de integração entre os interesses dos entes federativos previstos constitucionalmente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, §1º, estabelece competência legislativa residual aos Estados-membros, asseverando que lhes são reservadas as competências que não lhes forem vedadas pelo próprio texto constitucional. Consequentemente, aos Estados-membros o que não lhes foi proibido pela Constituição Federal lhes é obrigatório.

Ainda o §3º, do referido artigo, estabelece que os Estados-membros 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.

Indaga-se se a competência do Estado-membro, prevista no artigo 25, §3º, refere-se, tão somente, à criação da figura Regional ou vai além da instituição? Entende-se que sim, essa competência vai além da criação das Regiões Metropolitanas.

A competência sobre Direito Urbanístico foi delineada expressamente aos Estados-membros pela Constituição Federal de 1988, apenas no que se refere ao artigo, 25, §3º e ao artigo 24, I.<sup>135</sup> Todavia o Texto Magno, ao atribuir competência sobre Direito Urbanístico (24,I), deixou livre para o operador do direito identificar o seu significado. Como se viu anteriormente, nos termos propostos por José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico objetivo consiste no conjunto de normas reguladoras da atividade urbanística que tem por objetivo ordenar o pleno

---

<sup>135</sup> A competência constitucional sobre Direito Urbanístico está expressamente delineada na Constituição Federal de 1988, da seguinte forma: União legislar sobre normas gerais (art. 21, IX, XX, XXI; art. 22, IX; art. 23, III, IV, VI, IX; art. 24, I, VI, VII, VIII; art. 43; art. 48, IV; art. 174; art. 178; art. 182) e aos Municípios a elaboração de normas específicas (art. 30, I, II, IV, VIII, IX e art. 182 e §§). Os Estados-membros tem competência concorrente com a União (art. 24, I); esta competência pode ser complementar (art. 24, §2º) e suplementar (art. 24, §3º).

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. Todas as normas que dispõem a respeito do plano, do solo, da construção e da política urbana pertencem ao Direito Urbanístico.

Esse é o entendimento de Rafael Augusto Silva Domingues, ao asseverar que tudo o que se referir ao “**planejamento urbanístico**, ordenação do solo, ordenação urbanística de áreas de interesse especial, ordenação urbanística da atividade edilícia e instrumento de intervenção urbanística”, deve ser considerado tema do Direito Urbanístico. (grifos nosso).<sup>136</sup>

Por se tratar de competência concorrente, podem os Estados-membros, ao exercer a competência complementar ou suplementar, esgotar a matéria, ou devem respeitar o interesse local, a autonomia municipal? Existem duas posições doutrinárias sobre o assunto. Conforme Jorge Radi Júnior,<sup>137</sup> adepto da “corrente ampliativa”, os Estados-membros podem esgotar a matéria de Direito Urbanístico sem observar o interesse municipal, devendo o Município observar a legislação produzida pelo Estado-membro, limitando-se simplesmente a suplementar a legislação estadual. Já para a “corrente restritiva”, à qual se filia José Afonso da Silva, além de os Estados-membros deverem obediência à norma geral federal, eles devem respeitar a competência municipal, uma vez que não está subordinada e nem mesmo é suplementar à competência estadual, no que se refere à ordenação do solo urbano.<sup>138</sup>

Como será visto em momento oportuno, as duas correntes têm fundamento e consistência, dependendo do âmbito de aplicação da norma produzida pelo Estado-membro. A corrente restritiva é a regra, pela qual o Estado-membro deve respeitar o interesse local, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade. Todavia existem exceções a essa regra, nas regiões metropolitanas, em algumas situações, nas quais se aplica a corrente ampliativa.

---

<sup>136</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A Competência dos Estados-membros no direito urbanístico, p. 131.

<sup>137</sup> RADI Júnior, Jorge. Aula ministrada em 25/04/2003, no Curso sobre Direito das Cidades, organizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público Disponível em: <<http://www.sbdp.org.br>>. *Apud* DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *Op., cit.*, p. 135.

<sup>138</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 140-1.

### **3.7 Normas constitucionais e infraconstitucionais instituidora do planejamento urbanístico**

A competência material ou de execução é a modalidade de competência que atribui poderes aos entes federativos para desempenhar suas funções concernentes à implementação das políticas públicas urbanas. Essa atividade do Poder Público, por se tratar de uma prestação positiva estatal, além da necessidade de observar o princípio da legalidade, deve ser planejada. Tal planejamento consiste na elaboração do programa de ação governamental, do plano, o qual indicará os caminhos da ação estatal ao apontar projeções, metas e etapas da atividade urbanística.

Nas palavras de José Afonso da Silva,<sup>139</sup> com base na Constituição Federal de 1988, pode-se falar em um sistema estrutural de planejamento urbanístico, porque fundamenta a construção dos planos urbanísticos hierarquicamente vinculados.

Ainda arremata o autor:

[...] os nacionais estabelecem as diretrizes e os 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 aqueles objetivos, seriam planos de coordenação urbanística; e, finalmente, cada Município faria seu plano urbanístico (plano diretor), segundo suas necessidades e conveniências, respeitando as diretrizes e os objetivos econômicos e sociais fixados nos planos de nível superior.

Vale mencionar que as ações descritas nesses planos não são totalmente voltadas às questões urbanísticas, há algumas dessas ações que transcendem a órbita urbana, mas não há como negar que a implementação dessas ações ocorre nas cidades. Todas as intervenções públicas são necessariamente concretizadas no Município, seja na área urbana ou na área rural.

Nesse sentido, ao regulamentar a política de desenvolvimento e expansão urbana, prevista nos artigos 182 e 183, da Constituição Federal, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, incisos I, II e III, determina que os instrumentos de planejamento a ser utilizados na execução da

---

<sup>139</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p.103.

política urbana são: os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e o planejamento municipal, cujo plano diretor nele se insere.<sup>140</sup>

A competência urbanística da União para elaborar planos nacionais e regionais foi prevista de forma privativa, pela Constituição Federal, em seu artigo 21, IX,<sup>141</sup> reforçada pelo Estatuto da Cidade, no artigo 3º.<sup>142</sup> Cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Daniela Campos Libório Di Sarno, assim comenta:

Cabe à União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, além de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano (art. 21 IX e XX). São competências materiais, ou seja, de execução. Determinam, portanto, que o Poder Executivo Federal Estabeleça políticas públicas tendo em vista as disposições acima transcritas.<sup>143</sup>

Esses planos são de grande valia para a execução da política urbana, porque o objeto dessa política vai além da ordenação do uso e ocupação do solo urbano. Ele abrange tudo o que faz referência ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes. Por meio desses planos, cabe à União planejar o desenvolvimento da rede urbana ou do sistema de cidades em nível nacional ou macrorregional.

Nesse sentido, convém mencionar o pensamento de José Afonso da Silva:

---

<sup>140</sup> Art. 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

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

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

[...]

<sup>141</sup> Art. 21. Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

<sup>142</sup> Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: [...]; V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

<sup>143</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 65.

O plano urbanístico nacional constituirá o conjunto de diretrizes gerais destinadas a instrumentalizar a política nacional do desenvolvimento urbano, ou conjunto coerente de medidas destinadas a estabelecer a orientação geral da ordenação territorial do país em função do bem-estar da população.<sup>144</sup>

Ainda, conforme o autor, as funções básicas do plano urbanístico nacional são duas. A primeira, de diretriz e coordenação, que tem por escopo assegurar unidade à atividade de planejamento urbanístico em todos os níveis do território. Em busca desta unidade, identifica as linhas fundamentais da ordenação do território nacional, referente às articulações territoriais de relevância geral, para alcançar o desenvolvimento harmônico dos assentamentos humanos, a tutela paisagística, ambiental e ecológica e a defesa e conservação do solo. A segunda, de articular essas diretrizes de ordenação do território nacional com a ordenação econômica e social do país, para concretizar o bem-estar da população em geral.

Para que o plano urbanístico nacional possa desempenhar essas duas funções, segundo José Afonso da Silva,<sup>145</sup> seu conteúdo deverá compreender: a) o diagnóstico básico; b) a estratégia geral; c) a estratégia específica; e d) os relatórios e mapas.

Conforme ensinamentos do autor, o diagnóstico básico será feito por meio de duas análises: a análise retrospectiva que visa a identificar os problemas urbanos, suas causas e as necessidades mais urgentes; e a análise projetiva que aponta os meios necessários a utilizar na solução dos problemas existentes, de acordo com diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento econômico e social. A estratégia geral visa a ordenar os meios e ações necessários na consecução dos objetivos gerais do planejamento urbanístico nacional, considerando o levantamento feito no diagnóstico básico. A estratégia específica refere-se ao desdobramento das diretrizes gerais. E os relatórios e mapas são retratos, em forma gráfica, da realidade urbana existente, e das imagens futuras, do que se pretende alcançar com a execução do plano.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro p. 113.

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 115-7.

<sup>146</sup> Como exemplo, o autor utiliza o II PND (1975-1979). No diagnóstico básico, na análise retrospectiva identificou-se como problemas, no sistema urbano brasileiro, a distribuição desigual de equipamentos públicos urbanos e a distribuição de recursos para supri-los. A causa desses problemas foi o desequilíbrio no processo de urbanização do país. De um lado o processo de metropolização prematura e do outro a excessiva pulverização de pequenas cidades, ocasionando grande distorção na distribuição espacial das cidades. Ainda, como problemas o congestionamento, a

O que se vislumbra é a utilização pela União do processo de planejamento, compreendido em todas as suas fases, o qual, em tese, foi elaborado de acordo com a realidade existente do sistema urbano brasileiro. Todavia os resultados não foram os esperados porque esse plano (II PND) não teve a devida aplicação. Na sua aplicação não foram considerados os aspectos urbanísticos, somente os econômicos, uma vez que a preocupação do governo era com o crescimento econômico do país.

Sobre o plano regional, assevera José Afonso da Silva que a competência da União para elaborar e executar os planos regionais de ordenação do território se encontra no artigo 21, IX. Esses planos chamam-se “planos urbanísticos macrorregionais”.<sup>147</sup> São destinados a ordenar o território de regiões

---

superpopulação e a poluição, causados pela excessiva concentração urbana como em São Paulo e Rio de Janeiro. Nesta análise, se identificou quatro áreas de intervenção urbanística em nível nacional: a) área de contenção, representada pelas regiões metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro; b) áreas de disciplina e controle, passíveis de controle global e disciplina de seu crescimento, representadas pelas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Campinas, entre outras; c) áreas de dinamização, consideradas aquelas que deveriam receber maior impulso da política nacional de desenvolvimento, na busca pelo equilíbrio do sistema urbano, representadas pelas áreas que recebem o impacto da descentralização espontânea do núcleo central (áreas urbanizadas nas regiões Sudeste e Sul); e d) áreas de promoção, compreendendo áreas periféricas, onde a urbanização decorre de programas especiais de desenvolvimento, e áreas turísticas, como as cidades barrocas mineiras. Na análise projetiva, levando em consideração a análise anterior, foi detectada a necessidade de promover uma melhora na estruturação do sistema urbano, objetivando maior eficácia nas funções exercidas pelas cidades e a elevação dos padrões de urbanização e da qualidade de vida, para tanto, seria necessário: 1) identificar as funções que deveriam ser cumpridas por São Paulo e Rio de Janeiro (visando à contenção) e as que deveriam ser desempenhadas por Belo Horizonte e Campinas, entre outras, visando o controle global e a disciplina do seu crescimento; e 2) definir polos secundários imprescindíveis a uma política urbana de descentralização, de âmbito nacional e regional, com adequado aproveitamento das vantagens da aglomeração existente, seja de ordem econômica, social ou política. Como estratégia geral, objetivava: a) a desconcentração inter-regional do sistema urbano, evitando crescimento excessivo das aglomerações urbanas de São Paulo e Rio de Janeiro; b) a dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste e o reforço das atividades produtivas e dos equipamentos sociais dos polos urbanos interiorizados; c) a promoção da urbanização nas áreas ocupadas recentes ou não consolidadas da região Norte e Centro-Oeste. As estratégias específicas, visando a conseguir objetivos específicos de cada Macrorregião, definiam, para umas, a dinamização das funções urbanas, a ordenação da ocupação da orla marítima, o disciplinamento e o adequado processo de urbanização das cidades litorâneas; para outras, a descentralização do processo produtivo industrial, conjugado com a contenção do crescimento das grandes aglomerações urbanas.

<sup>147</sup> Esses planos englobam área que está sob o controle de uma superintendência de planejamento regional como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia), ambas extintas em 2001 e recriadas em 2007, pelas Leis Complementares nº. 124 e nº. 125, respectivamente. Hoje, vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. A SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste), extinta em 1990, recriada em 2009, pela Lei Complementar nº. 129. A SUDESUL (Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul), extinta em 1990, existindo um projeto de lei nº 261/2007, de autoria do Senador Paulo Paim, de 21 de maio de 2007, que propõe a recriação da SUDESUL. Tramitação: desde 14/01/2011 encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, aguardando designação do Relator. Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em 01/04/2013.

geoeconômicas, supraestaduais, cuja finalidade é a coordenação dos planos urbanísticos dos Estados-membros envolvidos, em função do desenvolvimento econômico e social da área, para a realização do bem-estar da população. A metodologia utilizada nesses planos, sobre o aspecto urbanístico, é conferir um capítulo do plano de desenvolvimento da área, para aquele aspecto. Sendo que a Superintendência competente atua por meio de orientação, coordenação e financiamento do planejamento urbanístico local.<sup>148</sup>

O conteúdo dos planos urbanísticos regionais refere-se à ordenação territorial geral, mas de coordenação regional das diretrizes e dos objetivos do plano urbanístico nacional. Esse conteúdo diz respeito à distribuição geográfica dos usos e atividades a que deve destinar-se o solo afetado; a medidas de proteção que conservem o solo, recursos naturais e que defendam, melhorem, desenvolvam e renovem o meio ambiente natural e o patrimônio histórico; indicação e localização de infraestruturas básicas referentes às comunicações terrestres, marítimas e aéreas, o abastecimento de água, saneamento e fornecimento de energia.<sup>149</sup>

Com isso, o conjunto, a soma desses planos regionais, constitui o plano urbanístico nacional. Pois a função dos planos regionais é orientar ou reorientar, no nível regional, de acordo com as diretrizes do plano nacional, o sistema de cidades de conformidade com o desenvolvimento geral da região.<sup>150</sup>

A competência da União de elaborar esses planos regionais está no artigo 43, da Constituição Federal, pelo qual, como já se mencionou, compete à União articular ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. O §1º estabelece que a lei complementar disponha sobre as condições de integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais que executarão os planos regionais integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Ainda que este dispositivo tenha um alcance além das cidades, já que fundamenta a criação de Agências de Desenvolvimento Regionais, não há como negar que suas atribuições trazem reflexos mediatos para a atividade urbanística,

---

<sup>148</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, pp. 105 e 119.

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 120.

portanto, para as cidades.<sup>151</sup> Como já se afirmou, toda a atividade estatal é exercida nos Municípios, englobando as áreas urbanas e rurais.

Ademais, conforme o artigo 21, inciso XVIII, da Constituição Federal, cabe à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente secas e inundações. A pertinência dessa norma como matéria de direito urbanístico está no fato de tais calamidades tomarem grandes proporções afetando os núcleos urbanos.<sup>152</sup>

O conteúdo do plano nacional de ordenação do território deve conter diretrizes e coordenação, capazes de assegurar a unidade do planejamento urbanístico, além de articular essas diretrizes com o desenvolvimento econômico e social do País, para alcançar o desenvolvimento harmônico. Essas diretrizes referem-se a assuntos de competência comum e concorrente, como: proteção do meio ambiente natural, desenvolvimento harmônico dos assentamentos humanos, tutela ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, defesa do solo e conservação da natureza.<sup>153</sup>

Já o conteúdo do plano macrorregional além de conter diretrizes referentes a assuntos de competência concorrente, como medidas de proteção e de conservação do solo, do meio ambiente natural, do patrimônio histórico e de recursos naturais, tem diretrizes que tratam de assuntos de competência exclusiva da União (art. 21, XII) como: indicação de localização de infraestrutura de comunicação, transportes terrestre, marítimo e aéreo, fornecimento de energia, abastecimento de água e saneamento.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> VICHÍ, Bruno de Souza. Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 165.

<sup>152</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (Coords.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), p. 38.

<sup>153</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
VI - floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

<sup>154</sup> Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:  
b) os serviços de instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulações com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

Embora a Constituição Federal não mencione explicitamente, a possibilidade de os Estados-membros possuírem competência para elaborar planos urbanísticos, eles a possuem. Pelos ditames constitucionais, cabe à União tão somente a possibilidade de elaborar e executar os planos macrorregionais (que integram mais de um Estado), sendo assegurada aos Estados a possibilidade de elaborar e executar os planos regionais que correspondem ao seu território.

Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva:

Abre-se aos Estados, aí, no mínimo, a possibilidade de estabelecer normas de coordenação dos planos urbanísticos no nível de suas regiões, além de sua expressa competência para estabelecer regiões metropolitanas (art. 25, §3º).<sup>155</sup>

O planejamento estadual de desenvolvimento urbano, nos ensinamentos do autor, consiste em traçar diretrizes e ações interurbanas que conduzam a uma ordenação da rede urbana do território do Estado ou da microrregião, com a finalidade de alcançar os objetivos gerais e microrregionais. Os planos estaduais que consubstanciam esses objetivos são o plano de ordenação do território e o plano urbanístico microrregional, inclusive o metropolitano.

No mesmo sentido, Júlia Maria Plenamente Silva, quando ensina que o Estado-membro exerce competência para implementação de políticas públicas urbanísticas interurbanas comuns, a qual não se confunde com a competência municipal para o exercício da política de desenvolvimento urbano, intraurbana.<sup>156</sup>

O que justifica a competência dos Estados-membros para cuidar do planejamento urbanístico, tanto do plano de ordenação do território como do plano urbanístico metropolitano, conforme Rafael Augusto Silva Domingues,<sup>157</sup> é a competência complementar e suplementar para atender as suas peculiaridades (art. 24, §§). Essas peculiaridades são nada mais que aquilo que constitui o interesse estatal ou regional e/ou metropolitano. Essa ação do Estado-membro não poderia

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

<sup>155</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 124.

<sup>156</sup> SILVA, Júlia Maria Plenamente. O planejamento urbano enquanto dever do Estado, p. 66.

<sup>157</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico, p. 140.

ser fundamentada na competência remanescente porque a Constituição Federal já confere à União (art. 24, I) e aos Municípios (art. 182) competência para tratar de matéria concernente ao Direito Urbanístico.

Na elaboração do planejamento urbanístico, o Estado-membro deve observar as diretrizes gerais estabelecidas no plano nacional, para que promova um desenvolvimento harmônico de todo o território, de modo que responda às exigências do desenvolvimento estadual e nacional. Deve também respeitar o interesse local, ou seja, não deve exercer a atividade urbanística de efeito direto e concreto intraurbano, função que compete aos Municípios. Os planos estaduais são planos de coordenação urbanística.

Vejam-se os ensinamentos de José Afonso da Silva;

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 da rede urbana no território do Estado ou da microrregião que sirva de base à atividade planejadora.

Vale dizer que não será adequado ao Estado o exercício de função urbanística de efeito direto e concreto intraurbano, salvo nas regiões metropolitanas e em outras situações especiais.<sup>158</sup>

Essas funções urbanísticas são promovidas pelo Estado-membro, diante da expedição de lei estadual (plano urbanístico aprovado por lei) que defina as diretrizes e os instrumentos da ordenação do território estadual. Essa ordenação consiste na realização de uma política de desenvolvimento da rede urbana intra-estadual.

Segundo José Afonso da Silva,<sup>159</sup> o Estado-membro cumpre essas diretrizes de duas formas: direta e indiretamente. Esta ao dialogar com os Municípios e ao oferecer incentivos à iniciativa privada; e aquela ao intervir diretamente naquilo que seja de sua competência.

Ainda, conforme o autor, a ação indireta dos Estados-membros tem por objetivo: a) coordenar o desenvolvimento urbano em nível estadual e regional; b) estabelecer critérios de assentamento humano de relevância regional, como novos núcleos populacionais e regionalização industrial; c) delimitar área supramunicipal impondo limitações ou adequações para protegê-la ou melhorá-la, visando a tutelar

---

<sup>158</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p.125.

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 126.

o meio ambiente, proteger florestas, preservar os mananciais e as margens das águas públicas; d) tutelar o meio ambiente cultural (patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico, artístico, etnológico e turístico do Estado); e) indicar a infraestrutura básica supramunicipal e a definição da rede viária extraurbana.

A promoção dessas intervenções do Estado-membro se dá por meio do plano de ordenação territorial. O conteúdo desse plano, nas palavras de José Afonso da Silva, deve ser:

I – os objetivos estratégicos do desenvolvimento da rede urbana estadual e sua relação com o ambiente rural; II – as diretrizes gerais da organização do território do Estado em correlação com os programas estaduais de desenvolvimento econômico e social e com as diretrizes urbanísticas contidas no plano ou planos federais; III – as diretrizes de regionalização e do zoneamento industrial supramunicipal; IV – as diretrizes das principais vias de comunicação estaduais e regionais extraurbanas; V – as diretrizes para a coordenação dos planos de ordenação regionais (microrregionais) e especiais, bem como os meios de articulação com os Municípios, visando à adequação de seus planos e leis urbanísticas às diretrizes estaduais; VI – a definição do quadro de referencia territorial dos investimentos estaduais e sua articulação regional; VII – a definição de áreas de interesse urbanístico especial.<sup>160</sup>

O plano urbanístico microrregional, fundamentado no artigo 25, §3º, da Constituição Federal, nos ensinamentos de José Afonso da Silva, tem por objetivo definir o modelo de desenvolvimento urbano para a microrregião planejada. Para a realização desses objetivos terá como conteúdo, de acordo com as situações e necessidades concretas:

I – prescrições globais sobre o desenvolvimento microrregional com base em parâmetros temporais e quantitativos estabelecidos em harmonia com a programação econômica e social da área; II – critérios gerais de assentamento humano de relevância regional, de acordo com as diretrizes definidas pela lei e pela política de desenvolvimento urbano e regional do Estado; III – critérios e vínculos para a tutela do patrimônio histórico, paisagístico, artístico arqueológico, etnológico e turístico da microrregião, quando cabível; IV – delimitação de regras indicativas do controle do uso do solo de áreas supramunicipais que se considere necessário submeter a restrições especiais ou a uma adequada proteção ou melhoramento visando à tutela do meio ambiente natural, com vista à proteção florestal, à formação de parques e reservas naturais e ambientais dos mananciais em geral, das várzeas e das margens de águas públicas de interesse regional, observadas a legislação federal pertinente e a competência municipal na matéria; V – indicação e localização de infraestruturas básicas de caráter regional e definição da rede viária e dos transportes ao nível da área considerada; VI – indicação dos instrumentos jurídico-institucionais necessários à implementação e execução do plano; VII – definição das diretrizes serem observadas na execução de obras e serviços públicos estaduais na área; VIII – medidas para a adequação da estrutura

---

<sup>160</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, pp. 126-7.

urbanística existente ao modelo territorial proposto e para a coordenação dos planos urbanísticos especiais e municipais compreendidos na microrregião.<sup>161</sup>

Os planos urbanísticos estaduais, tanto o de ordenação do território estadual como o microrregional, possuem conteúdo concernente a assuntos também de competência comum e concorrente. Por isso, quando da elaboração desses planos, devem ser respeitadas as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos planos nacionais e o interesse local; servem, portanto, de elo entre as diretrizes e os objetivos nacionais e a execução direta e concreta das ações intraurbana na consecução daqueles objetivos, por meio do planejamento físico-territorial dos Municípios.

Já no que se refere à regionalização industrial, José Afonso da Silva<sup>162</sup> aponta dois problemas: um concernente à iniciativa privada, quanto à escolha do local de instalação do estabelecimento; e o outro sobre a competência para disciplinar a matéria. Quanto ao primeiro, como já se mencionou, a Constituição prevê a liberdade de iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica, da mesma forma que inclui a função social da propriedade como um dos seus princípios, igualmente aplicável à propriedade empresarial. A regionalização industrial está condicionada ao princípio da função social da propriedade. Esse condicionamento não acontece como forma de intervenção estatal na ordem econômica e social, mas como exercício da atividade urbanística. Com isso, determinar a localização industrial cabe aos Municípios.

Quanto ao segundo problema, nos ensinamentos do autor, como consequência do primeiro, cabe aos Municípios disciplinar a matéria. Porém, o Estado-membro pode traçar diretrizes gerais sobre o assentamento industrial, de direcionamento, ordenamento e controle, em nível supralocal. Como medida de ação indutiva, para que os Municípios envolvidos possam adequar seus planos diretores e leis de uso e ocupação do solo ao plano estadual, deve o Estado-membro oferecer-lhes incentivos, assistência e firmar convênios.

Como será visto, adiante, o plano urbanístico metropolitano diferencia-se do plano urbanístico microrregional porque existe uma peculiaridade que

---

<sup>161</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 128-9.

<sup>162</sup> *Ibid.*, p. 129-30.

diferencia a configuração das áreas planejadas, a região metropolitana e a microrregião. Esse caráter especial é a existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não. Isto é, as microrregiões, que são regiões espaciais definidas para fins administrativos, pressupõe a existência de um conjunto de Municípios limítrofes com interesses comuns, mas o seu elemento constitutivo é o espaço puramente territorial; nas Regiões Metropolitanas, exige-se, da mesma forma o agrupamento de Municípios limítrofes, com interesses comuns, mas o seu elemento essencial é a região urbana, existência de uma comunidade fortemente integrada, nesses núcleos urbanos.<sup>163</sup>

O que é de interesse, por enquanto, sobre os planos urbanísticos estaduais, são os ensinamentos de José Afonso da Silva, segundo os quais, os planos urbanísticos estaduais deverão servir de elo entre o máximo de promoção do desenvolvimento econômico e social e urbano nacional e o máximo de planejamento físico-territorial dos Municípios, com o intuito de que a conjugação desses dois elementos em seus extremos institucionais, venha contribuir decisivamente para a realização daquele sentido vertical-horizantal de um planejamento urbanístico estrutural, conforme previsão constitucional.<sup>164</sup>

Dessa maneira, a Lei Federal 10.257.2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183, da Constituição Federal (Política Urbana), em seu artigo 4º, II, quando prevê o planejamento metropolitano como de competência estadual, uma vez que o inclui no âmbito das responsabilidades do Estado-membro, impõe uma condição à competência municipal. O Município integrante de Região Metropolitana, quando do planejamento municipal, deve observar as diretrizes fixadas tanto pela União como pelo Estado-membro, inclusive as do planejamento metropolitano.

José Afonso da Silva ensina que:

Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, **embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, às diretrizes e aos objetivos gerais**

---

<sup>163</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 153.

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 125.

**do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação espedidas pelo Estado. (grifos nosso)<sup>165</sup>**

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles, referindo-se às competências urbanísticas legislativas e materiais de cada ente federativo, no campo do planejamento urbanístico, descreve:

Cabe à União elaborar o plano nacional do território e editar as normas gerais de Urbanismo, compete aos Estados organizar o plano estadual de ordenação do território e estabelecer normas urbanísticas regionais, suplementares das federais, aos Municípios cumprir elaborar o Plano Diretor e promover o adequado ordenamento urbano, instituindo as normas legais pertinentes.<sup>166</sup>

Os planos urbanísticos nacionais são constituídos de diretrizes gerais para os Estados-membros e para os Municípios e de normas específicas para a União, devendo ser observadas por aqueles entes na elaboração dos seus planos. Os planos urbanísticos estaduais são constituídos de diretrizes específicas para o Estado-membro instituidor do plano, e gerais para os Municípios, que devem observar essas diretrizes, quando da elaboração do planejamento municipal.

Com isso, pode-se dizer que o sistema constitucional de planejamento urbanístico abarca todas as cidades, uma a uma, de forma a abranger o planejamento regional e nacional, convergindo as frentes macro e micro do planejamento nacional. Essa convergência atribui duas perspectivas sobre o planejamento urbano, propostas por José Afonso da Silva: uma que tenha por objeto o desenvolvimento adequado da rede urbana no nível nacional e regional (planejamento interurbano); e outra que considere o desenvolvimento urbano no quadro da esfera municipal, no âmbito local (planejamento intraurbano).

A competência material do Município foi prevista pela Constituição Federal, em seus artigos 30, VIII; e 182, §1º, que consiste na intervenção de maneira direta na ordenação do seu território, com a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes, mediante o planejamento urbanístico.

A função do planejamento municipal, mediante o plano diretor, conforme o dispositivo constitucional (182, §1º), é sistematizar o desenvolvimento

---

<sup>165</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 63.

<sup>166</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir, p. 114.

físico, econômico e social do Município, traçando objetivos gerais, como a ordenação dos espaços habitados e habitáveis do Município, e objetivos específicos, como os projetos integrantes do plano (dependendo da realidade que se quer transformar).<sup>167</sup> Na sua elaboração, o Município deve observar as diretrizes gerais que constam dos planos nacionais e estaduais.

Vale frisar que, pelo ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, a atuação estatal foi marcada por ações planejadas. Há algumas ações que transcendem a órbita urbana, mas não há como negar que a implementação dessas ações ocorre nas cidades. Todas as intervenções públicas são necessariamente concretizadas no Município. E, justamente por ser no território do Município que ocorre a intervenção estatal para desenvolver a atividade urbanística, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios a competência para executar a política urbana, para desenvolver essa atividade de forma concreta.

Daniela Campos Libório Di Sarno, assim discorre:

Na verdade, a instância local é quem detém a competência material e legislativa para realizar a política urbana. Significa dizer que o Poder Executivo municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização e adequação do espaço urbano dentro de princípios e diretrizes que tragam um desenvolvimento equilibrado e saudável para a população.<sup>168</sup>

Não obstante a importância preponderante do papel do Município, atribuído pela Lei Maior, que consiste na responsabilidade da ordenação do território e no desenvolvimento urbano local, já que é nele que tudo acontece, uma leitura sistematizada do texto constitucional aponta para a ausência de exclusividade dos Municípios na realização da política urbana. Segundo Bruno de Souza Vichi, “conhecer a fundo as atribuições materiais dos entes federativos para execução da política urbana a partir do arcabouço legal existente revela a ausência de exclusividade municipal nesse assunto”.<sup>169</sup>

O autor, adiante, ainda comenta:

[...], podemos afirmar que o *telos* do direito urbanístico é a implementação de políticas públicas urbanas, e tal propósito, por força do texto constitucional (art. 182), tem no Município seu principal, mas não único

---

<sup>167</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 138.

<sup>168</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de direito urbanístico, p. 40.

<sup>169</sup> VICHI, Bruno de Souza. Política urbana. Sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 166.

executor. O sistema de planejamento urbanístico envolvendo todos os entes da federação é que, juntamente com o Plano Diretor, indicará os vetores de execução para as autoridades competentes.<sup>170</sup>

No mesmo sentido, Nelson Saule Júnior descreve que:

A preponderância do Município não significa diminuir, e muito menos isentar de responsabilidade a União e os Estados não só pela competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico como também pelas tarefas e obrigações estabelecidas como competência comum.<sup>171</sup>

O fato de o legislador constituinte originário ter atribuído ao Poder Público municipal a competência para elaborar e executar a política de desenvolvimento e expansão urbana é fundamentado pelo princípio da predominância de interesse. Como essas políticas são desenvolvidas dentro do território municipal, a princípio, não haveria razão para se atribuir a outro ente competência para sobre elas dispor. Mas o próprio legislador demonstrou preocupação quando da distribuição das competências e responsabilidades, com as dificuldades de implementação das políticas públicas urbanas.

Vejam-se as lições de Bruno de Souza Vichi, quando discorre:

A análise detalhada dos dispositivos constitucionais aponta claramente a preocupação jurídica de distribuição de competências legislativas e, principalmente, materiais para a implementação de políticas urbanas ajustadas à complexidade da sociedade brasileira, sensivelmente desigual, e, por via de consequência, ainda muito distante dos objetivos encartados no artigo 3º da Lei Maior.<sup>172</sup>

Com a ampliação do conceito de política urbana, ocasionada pela globalização, a exclusividade municipal fica ainda mais evidente. Por conta disso, o Município ao tratar dessa competência, deve observar e, conseqüentemente, respeitar, além das diretrizes gerais estabelecidas pelo Estado-membro e pela União, os interesses dos Municípios limítrofes.<sup>173</sup> Aos Estados-membros e à União

---

<sup>170</sup> VICHÍ, Bruno de Souza. Política urbana. Sentido jurídico, competências e responsabilidades, p. 176.

<sup>171</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor, p. 105.

<sup>172</sup> VICHÍ, Bruno de Souza. *Op. cit.*, p. 167.

<sup>173</sup> O Rio Tietê separa o Município de São Paulo do de Guarulhos. No fim de 2009 e início de 2010, uma enchente do Rio inundou, por dois meses, o Jardim Romano, zona leste de São Paulo. A Prefeitura de São Paulo construiu um dique para conter enchentes na área sem levar em consideração os efeitos dessa obra na outra margem do Rio. Quando chove, o bairro paulistano não mais alaga. Mas, os bairros do Jardim Guaraci e Vila Izildinha, em Guarulhos, ficam em baixo de água. Se a Administração de São Paulo tivesse ouvido a de Guarulhos - obra de grande porte a ser realizada nos limites de municípios deve ser definida conjuntamente pelas duas administrações - esse problema teria sido evitado. Cf. Dique causa briga entre São Paulo e Guarulhos. Disponível em:

cabe cooperar por meio técnico, pessoal e financeiro, tanto na elaboração do plano como na sua execução. Devido à necessidade de cooperação, de integração das atividades urbanísticas, prevista no texto constitucional, não se pode afirmar que a execução das políticas urbanas é responsabilidade exclusiva dos Municípios.

Essa necessidade de cooperação e de integração, além do descrito no parágrafo único do artigo 23, da Constituição Federal, provém da exigência do planejamento urbanístico, prevista no texto constitucional, ser feito por todas as esferas de governo, de modo que desenvolvimento adequado da rede urbana alcance todo o território nacional.

O sistema do planejamento urbano, o qual compreende os atos de legislar e executar a política de desenvolvimento urbano, a política pública urbana, exige que esses atos sejam exercidos de forma, cooperada, integrada, e encadeada. Como já se mencionou, a base normativa dessa política possibilita a elaboração do planejamento nos três níveis de governo, de forma integrada, no sentido de que os planos sejam encadeados, assegurando o equilíbrio dos três entes federativos, autônomos.

No sentido dessa coordenação na elaboração e execução da política urbana, discorre Carlos Ari Sundfeld:

[...], um dos aspectos da política urbana é o de sua “coordenação externa”, isto é, a definição dos modos pelos quais se compatibilizará com as demais políticas. Para viabilizar essa coordenação a Constituição adotou um sistema de racionalidade decisória em que as normas e decisões em matéria urbanística (isto é, de política espacial da cidade) têm sua validade condicionada ao respeito de normas e decisões de maior abrangência, tanto no sentido territorial (a política espacial da cidade deve compatibilizar-se com a política nacional de ordenação do território) como temático (a política espacial da cidade deve compatibilizar-se com a genérica política de desenvolvimento).<sup>174</sup>

Não obstante o entendimento de que aos Municípios compete a observação das diretrizes gerais estabelecidas pela União e pelo Estado-membro, determinar os limites da atuação dos Municípios e nos quais se inicia a atuação do Estado-membro, que deve respeitar o interesse local (autonomia municipal) para

---

<<http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/sp/dique+causa+briga+entre+sao+paulo+e+guarulhos/n1237880236750.html>>. Acesso em: 28 de jul. de 2013.

<sup>174</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), p. 50.

tratar do planejamento estadual, especialmente o metropolitano, não é tarefa fácil. Nas busca de elucidar essa linha de penumbra, será dedicado um tópico à competência planejadora dos Municípios.

### *3.7.1 Planejamento municipal*

#### *3.7.1.1 Plano Diretor*

O Poder Público municipal deve organizar sua Administração e executar suas atividades, fundado em um processo de planejamento permanente e participativo, cujo objeto é a política geral do Município. Dentro deste objeto encontra-se a política urbana, que tem como instrumento básico para sua execução, conforme comando constitucional, o plano diretor.<sup>175</sup>

Diante dessa previsão constitucional, a abordagem sobre o planejamento municipal será feita mediante o estudo deste instrumento, o qual é considerado “um plano urbanístico geral, que constitui parte integrante do processo de planejamento municipal”,<sup>176</sup> sem ignorar que todos os instrumentos devem ser compatíveis entre si. Com isso, o plano diretor, por estabelecer o ordenamento integral do território e disciplinar todos os usos dos espaços habitados e habitáveis, tem suas diretrizes e suas prioridades incorporadas em outros instrumentos. Ou seja, o Poder Público municipal, na elaboração de outros instrumentos deve observar o previsto no plano diretor, visando a incorporar suas diretrizes e as prioridades naqueles instrumentos.<sup>177</sup>

---

<sup>175</sup> Os instrumentos do processo de planejamento permanente do Município são: plano de desenvolvimento municipal (plano de governo), pelo qual o prefeito define as prioridades e os objetivos do seu governo conforme a realidade local; planos regionais, setoriais e especiais; plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e os demais planos urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; plano plurianual, que em consonância com o plano diretor e com o plano de governo define os objetivos e metas da Administração; a lei de diretrizes orçamentárias, além de incluir as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, define, em termos financeiros as metas e prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual, dispõe das alterações da legislação tributária, caso sejam necessárias; e o orçamento anual. Todos esses instrumentos deverão ser compatíveis entre si. Cf. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 134-5.

<sup>176</sup> *Ibid.*, p. 136.

<sup>177</sup> Isto é o que determina o artigo 40, §1º, do Estatuto da Cidade, ao estabelecer que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

No concernente ao planejamento municipal, para José Afonso da Silva, “considera-se processo de planejamento a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos”.<sup>178</sup> O plano diretor corresponde ao produto do processo de planejamento municipal que, após aprovado por lei, servirá como instrumento orientador ao Poder Público Municipal na execução da política urbana.

O Plano Diretor, nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

É o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.<sup>179</sup>

O processo de planejamento que constitui na elaboração do plano diretor deve ser desenvolvido, como já se mencionou, de maneira integrada, tanto no âmbito vertical, por ter que observar as diretrizes e os objetivos gerais econômicos e sociais previstos em planos nacionais e as diretrizes de coordenação expedidas pelo Estado-membro, como no âmbito horizontal, por ter que considerar, segundo suas necessidades e conveniências, os aspectos físicos, econômicos e sociais do seu território.

O artigo 182, §1º, da Constituição Federal, além de prever sua aprovação por meio de lei municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, afirma ser o instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano. Mas, conforme Hely Lopes Meirelles,<sup>180</sup> por força do §2º, do mesmo dispositivo constitucional, ele deve ser obrigatório para todos os Municípios porque é por meio dele que o Poder Público municipal estabelece os parâmetros determinantes se o imóvel está ou não cumprindo função social.

O regime jurídico do Plano Diretor foi estabelecido por meio do Estatuto da Cidade, em seus artigos 39 a 42.<sup>181</sup> O Estatuto da Cidade, estabelece o conteúdo

---

<sup>178</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 133.

<sup>179</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 115.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>181</sup> Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

mínimo do Plano Diretor, amplia a sua obrigatoriedade e prevê que, em seu processo de elaboração e na execução, tanto o poder Executivo como o poder Legislativo deve assegurar a participação da população.

Quanto à participação popular, o Estatuto da Cidade estabelece como uma das diretrizes da política urbana, a Gestão Democrática.<sup>182</sup> O Município na elaboração e execução do planejamento municipal deve assegurar a participação dos habitantes, mediante audiências e consultas públicas e conferências sobre assuntos urbanos.

No que concerne ao requisito da obrigatoriedade do plano diretor, no inciso, I, do artigo 41, o Estatuto da Cidade repete o disposto artigo 182, §1º, da Constituição Federal. Essa norma, por facultar a elaboração do plano diretor a cidades com menos de vinte mil habitantes, traz consequências negativas de grande relevância para a população desses centros urbanos. Por que o Poder Público

---

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º. No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadradas no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano estarão inseridos entre medidas de compensação adotadas.

§ 2º. No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórias, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; e

III – sistema de acompanhamento e controle.

<sup>182</sup> 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:

II - gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

desses Municípios, na ausência de um plano diretor, não poderá aplicar os instrumentos previstos no artigo 182, §4º, da Constituição Federal, além de tantos outros que a Lei do Estatuto exige sua previsão no Plano Diretor. Ou seja, a execução da política urbana nos Municípios que não têm Plano Diretor fica extremamente comprometida.

O objetivo de toda política de desenvolvimento urbano é o oferecimento de qualidade de vida aos habitantes da cidade. Essa qualidade depende da existência de habitação, de meios de circulação, de transporte, de condições sanitárias, de saúde pública, de trabalho, de lazer, entre outros aspectos da vida urbana. A saúde pública, a educação, a limpeza urbana, as edificações, o arruamento, a construção de praças, moradias, os parques e jardins, o trânsito, o tráfego, o abastecimento de água e energia elétrica são assuntos municipais umbilicalmente ligados à questão da qualidade de vida de uma coletividade urbana. Sem um planejamento municipal adequado, consubstanciado em um plano diretor, esses serviços públicos não serão prestados de forma eficiente e eficaz, uma vez que essa pequena cidade de hoje (menos de vinte mil habitantes), que será a grande cidade de amanhã, já nasceu doente.

Deveria o poder constituinte reformador emendar a Constituição, modificando essa norma (art. 182, §1º), para ampliar essa obrigatoriedade para todos os Municípios brasileiros, condicionando inclusive repasses voluntários à elaboração do Plano. O resultado para a população seria mais benéfico que o de outras medidas adotadas como, por exemplo, a “PEC da Felicidade”. Como a população brasileira será feliz, mesmo com a aprovação da referida Proposta, uma vez que não tem acesso aos serviços básicos, ou quando os tem não são eficientes? Sabe-se dos interesses políticos envolvidos!

Por essa razão, tem-se defendido que, para a finalidade de elaboração do plano diretor, no que se refere às cidades brasileiras, para se alcançar os vinte mil habitantes devem ser considerados todos os moradores dos núcleos urbanos, que assumem as características de cidade, “do ponto de vista urbanístico”, nos termos propostos por José Afonso da Silva. Isto é, desde que seja dotado de unidades edilícias nas quais os membros da comunidade moram e exercem suas atividades, inclusive produzindo para consumo próprio local e supralocal (concepção demográfica e econômica) e dotado de equipamentos públicos criados para servir

essas unidades, destinados a satisfazer as necessidades dos seus habitantes, independentemente de ser sede do governo local.<sup>183</sup>

Quanto às outras hipóteses (incisos II, III, IV e V, art. 41, do Estatuto), no mesmo trabalho citado acima, defendeu-se serem todas elas constitucionais. Argumentou-se que a Constituição Federal ao prever a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, utilizando-se de critério objetivo, número de habitantes, não proibiu que outras hipóteses fossem contempladas pela lei federal que regulamentasse o dispositivo constitucional. Pois as cidades que se encontram em situações descritas nos incisos acima mencionados, são obrigadas a ter Plano Diretor, não porque tem mais - ou menos - de vinte mil habitantes, e sim, por se encontrar em situações peculiares descritas nos referidos incisos.

Ademais, o Plano Diretor foi previsto na Constituição Federal como instrumento básico da política urbana. Tal política, prevista no próprio texto constitucional, a ser executada pelo Poder Público municipal, teria suas diretrizes gerais estabelecidas em lei. Como a todo Município compete executar a referida política, e não somente as cidades com mais de vinte mil habitantes (entende-se que os termos “cidade” e “Município”, aqui, são sinônimos), não se deve entender que a lei federal, no estabelecimento das diretrizes gerais da política urbana, estivesse proibida de utilizar outros critérios visando a ampliar a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor.

A Lei Federal não trouxe invenções, o instrumento do Plano Diretor foi previsto pela norma constitucional. A norma infraconstitucional, ao regulamentar a política urbana, utilizando-se de outros critérios, apenas, ampliou as hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do principal instrumento da referida política, que para alcançar seus objetivos o referido instrumento de planejamento municipal é fundamental. Pois, mesmo com essa extensão promovida pela Lei Federal, o número de Municípios que continuarão desordenados por não se enquadrarem nas hipóteses previstas é extremamente alto.

---

<sup>183</sup> ALMEIDA, Florivaldo Cavalcante de. Plano diretor: obrigatoriedade de sua elaboração para cidades com mais de vinte mil habitantes. *In*: Boletim de direito municipal, n. 7. Jul/2012. São Paulo: NDJ, 2012, p. 465. Cf. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 25-6.

Por essa razão, tendo em vista o objetivo do presente trabalho, não se fará abordagem sobre as hipóteses previstas nos incisos III, IV e V, do artigo 41, do Estatuto da Cidade.

Pelo inciso II, artigo 41, do Estatuto da Cidade, os Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas estão obrigados a editar o plano diretor. Essa obrigação configura um avanço de tamanha importância para a execução da política urbana. Os maiores problemas de natureza urbanística estão nas cidades médias, as quais em grande maioria integram regiões metropolitanas. Sendo o plano diretor o instrumento básico da política urbana, a sua elaboração por esses Municípios, embora não seja o único instrumento da política urbana, é indispensável.

Sobre as imposições ao planejamento municipal nas regiões metropolitanas, Caramuru Afonso Francisco, assim discorre:

Não poderá o plano diretor deixar de observar eventuais regras estaduais que sejam fixadas no planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, dentro da competência cometida aos Estados Federados pelo art. 25, §3º, da Constituição Federal.<sup>184</sup>

Nas regiões metropolitanas não basta somente o planejamento metropolitano elaborado pelo Estado-membro, cada Município integrante da figura Regional deve elaborar seu plano diretor, o qual deve ser elaborado conforme o disposto no plano metropolitano. Esta situação, na qual várias ordens jurídicas de vários governos autônomos, em vigor na mesma região, constitui um dos maiores problemas jurídicos, que será estudado no próximo capítulo.

Quanto ao conteúdo mínimo do plano diretor, no que se refere aos incisos I (delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios) e II (delimitação das áreas para aplicação do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, potencial construtivo, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir), entende-se tratar do princípio da legalidade. Essas hipóteses descrevem ações do Poder Público municipal que tem por finalidade intervir na propriedade privada. No plano diretor, o qual vincula tanto o Poder Público como o particular, deve haver previsão

---

<sup>184</sup> FRANCISCO, Caramuru Afonso. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 243.

legal com o intuito de legitimar a ação estatal. Já o inciso III, do referido artigo, que exige no plano diretor a previsão de um sistema de acompanhamento e controle, tal dispositivo reforça o preceito disposto no artigo 29, XII, da Constituição Federal,<sup>185</sup> e diretriz geral do artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade, pelos quais a Administração terá seus atos fiscalizados e controlados não somente pelos órgãos internos e externos da própria Administração Pública, mas também pela população, à qual obrigatoriamente o Poder Público deve assegurar efetiva participação tanto na elaboração como na implementação do plano diretor.

Nos ensinamento de José Afonso da Silva, o conteúdo do plano diretor tem três aspectos: o físico, o social e o administrativo institucional.<sup>186</sup> Esses aspectos complementam-se. Os dois primeiros formam o objeto do direito urbanístico, uma vez que se pode identificá-los como o espaço urbano e a política urbana, respectivamente; o terceiro, por ser fundamental para a atuação urbanística. O plano diretor deve prever mecanismos necessários à sua implementação, execução e revisão, pois, conforme a sociedade vai se transformando, o plano deve estar sempre aperfeiçoando a realidade.

O uso e ocupação do solo urbano, por ser matéria privativa do Município, conforme artigo 30, VIII, da Constituição Federal, e por constituir o aspecto (físico) fundamental do plano diretor, o Poder Público municipal deve prever como diretrizes gerais, no plano diretor, normas sobre o uso e ocupação do solo urbano. Posteriormente, por meio de leis específicas (regulamentação edilícia), complementar a matéria.

Conforme José Afonso da Silva, o objetivo do planejamento urbanístico municipal é transformar a organização do solo visando à melhoria na qualidade de vida da população local. Como os elementos dos aglomerados urbanos são construções edilícias privadas, nas quais habita a população ou se desenvolve uma atividade produtiva, e equipamentos públicos, que tornem possível a satisfação de todas as exigências desses indivíduos, o plano diretor deve resolver dois problemas: o problema da localização, referente aos equipamentos públicos; e o problema das divisões em zona, referente aos edifícios privados. O primeiro problema exige o estabelecimento dos instrumentos para prever e executar planos de obras públicas,

---

<sup>185</sup> Art. 29, XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

<sup>186</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 138-41.

como a desapropriação. O segundo problema exige a fixação de limites e determinação do âmbito das faculdades dos indivíduos privados, como exigência do cumprimento da função social e das limitações da propriedade urbana.

Ainda, nos ensina o autor, o plano deve conter três sistemas gerais: vias, zoneamento e espaços verdes. Deve conter normas e diretrizes sobre: o sistema viário (área urbana, de expansão urbana, arruamento); sistema de zoneamento, regras de renovação urbana (regras de uso e ocupação do solo urbano); e sistema de recreação e revitalização, com regras sobre áreas verdes, desportiva, áreas de preservação e revitalização de setores históricos, paisagísticos e ambientais. Cabe, ainda, ao plano diretor dispor sobre o aspecto econômico do uso do solo urbano, deve prever solo destinado, além de uso residencial, para uso industrial e comercial.

Quanto ao aspecto social, que consiste na política urbana, a atuação não é exclusivamente do Município, embora ainda seja preponderante, uma vez que é no território do Município que será desenvolvida a atividade urbanística. A importância do Município é ímpar porque a prestação desses serviços depende das transformações na organização feita pelo ente local, quando da ordenação do solo.

O aspecto social envolve assuntos que fazem referência à consecução dos objetivos da política urbana, como os serviços públicos (educação, saúde, segurança), acesso à terra urbana, habitação adequada, saneamento ambiental, bem-estar social, trabalho, lazer, recreação, cultura e esporte, entre outros. Ou seja, todos os temas estruturadores da política urbana.

Dessa forma, o Estado-membro ao elaborar o plano urbanístico metropolitano, tendo em vista a peculiaridade caracterizadora da Região Metropolitana, deve estabelecer diretrizes gerais sobre todos os assuntos que compõem a política urbana, inclusive traçar diretrizes gerais sobre assentamento de equipamentos públicos, de direcionamento, de ordenamento e de controle, com o objetivo de coordenar o desenvolvimento urbano em nível estadual e regional. Todavia, no exercício dessa atividade, ressalta-se, deve estabelecer tão somente diretrizes gerais para que se respeite o interesse local. Além disso, essas diretrizes gerais estabelecidas pelo Estado-membro devem estar em consonância com as diretrizes e os objetivos estabelecidos pela União em seus planos urbanísticos.

Esses temas constituem o conteúdo do plano urbanístico metropolitano, cujas diretrizes devem ser observadas pelos Municípios integrantes da figura Regional na elaboração ou revisão do plano diretor e lei de uso e ocupação do solo, respectivos. Para essa finalidade deve o Estado-membro oferecer incentivos, assistência técnica e financeira e firmar convênios com os referidos Municípios.

Como se mencionou, o planejamento urbanístico estadual tem por função oferecer os meios necessários e adequados para alcançar os objetivos gerais ou microrregionais. Essa função será exercida mediante a elaboração de diretrizes e ações interventivas, condicionada a uma ordenação da rede urbana do território estadual, portanto, interurbana.

Como na sua elaboração, o Estado-membro deve observar as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos planos urbanísticos nacionais e o interesse municipal, as medidas interventivas devem ser fixadas de modo articulado com os Municípios. Daí, os planos urbanísticos estaduais são considerados planos de coordenação urbanística. Servem de elo entre o máximo de promoção do desenvolvimento econômico e social e urbano nacional e o máximo de planejamento físico-territorial dos Municípios.

O Estatuto da MetrÓpole, denominação do projeto de Lei nº 3.460/2004, de autoria do deputado federal Walter Feldman, busca estabelecer as diretrizes para a execução da “Política Nacional de Planejamento Regional Urbano” e criar o “Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais e Urbanas”.<sup>187</sup> Essa Política caracteriza-se por um conjunto de objetivos e de diretrizes<sup>188</sup> por meio do

---

<sup>187</sup> Este projeto de Lei encontra-se, desde 27/05/2009 aguardando Parecer da Comissão Especial, que foi criada em 30/03/2011 e instituída em 13/04/2012. A matéria de que trata o referido abrange competência das Comissões do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; do Desenvolvimento Urbano; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: <[www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?ldproposicao=251503](http://www.camara.gov.br/proposicoesweb/fichadetramitacao?ldproposicao=251503)>. Acesso em: 10 abr. 2013.

<sup>188</sup> Dentre os objetivos gerais, destaca-se: promover a elaboração e a execução de planos nacionais, regionais, e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; e promover por meio da União, a elaboração de um conjunto de critérios técnicos de referência nacional, que contemple, entre outros aspectos estruturais, funcionais, sociais, econômicos, hierárquicos, tipológicos e espaciais de centros urbanos na rede brasileira de cidades, visando à classificação dos Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas. Dentre os específicos: assegurar o desenvolvimento socioeconômico das unidades regionais urbanas e a melhora da qualidade de vida da população residente nessas áreas; e promover, mediante a adoção

qual a União, em articulação com os entes federativos integrantes da unidade regional (Estado-membro e Municípios), estabelecerá critérios para a organização regionalizada do território nacional, de modo a assegurar o equilíbrio do desenvolvimento da unidade e do bem-estar da população nela residente.

Segundo o projeto, a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano será aplicada nas figuras regionais previstas no artigo 25, §3º, da Constituição Federal, cujos instrumentos considerados de natureza urbanística, são: os planos nacionais, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; os planos de regiões integradas de desenvolvimento (Rides) nas formas de Rides – regiões metropolitanas, Rides – aglomerações urbanas e Rides – microrregiões; os planos de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e planos municipais. Pelo projeto de Lei, os Estados e Municípios integrantes das figuras regionais são considerados partícipes da referida política e do sistema retro mencionado.

O projeto além de determinar a natureza dos planos, define o conteúdo mínimo, somente dos planos federais, instrumento de aplicação da referida política no território das figuras regionais.<sup>189</sup> A União fixará as diretrizes gerais e os

---

de ações conjuntas dos diferentes níveis de governo, a redução das desigualdades sociais e regionais. Já dentre as diretrizes previstas no projeto de Lei, destacamos: a organização e a execução, no âmbito regional urbano, das funções públicas de interesse comum; e a compatibilização e a integração, no que couber, dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais da União e dos entes federativos integrantes da figura regional, com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado regional, o crescimento econômico sustentado e a redução das desigualdades sociais, mediante a utilização racional dos recursos financeiros destinados a essas unidades federativas.

<sup>189</sup> Art. 17. Os planos nacional, regionais e setoriais urbanos de ordenação do território de desenvolvimento econômico e social terão os seguintes conteúdos mínimos:

I – objetivos e diretrizes gerais, definidos em conjunto com os Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes de unidades regionais urbanas;

II - formulação de modo articulado e integrado, com os níveis de governo identificados no inciso I deste artigo, das ações necessárias à realização das metas e objetivos estabelecidos, considerando que a programação, coordenação e a execução das funções públicas de interesse comum deverão, sempre que possível, ser unificadas;

III – análise de alternativas de crescimento demográfico, de evolução de atividades produtivas e de modificações de padrões de uso e ocupação do solo urbano;

IV – diretrizes e critérios para a participação financeira da União no fomento aos programas regionais de desenvolvimento urbano;

V – propostas para a instituição de áreas sujeitas a limitações administrativas, visando a proteção do meio ambiente, de monumentos, de obras e de bens de valores históricos, artístico e cultural; a preservação de florestas, da fauna e da flora, de sítios arqueológicos e de paisagens naturais notáveis;

VI – programas de desenvolvimento institucional, tecnológico, econômico-financeiro, administrativo, gerencial de valorização profissional e de comunicação social, necessários à execução das ações formuladas;

objetivos. O conteúdo do plano metropolitano deve ser formulado, de acordo com as diretrizes estabelecidas nos planos elaborados pela União, ou seja, o Estado-membro, ao elaborá-lo, deve respeitar as diretrizes gerais e os objetivos estabelecidos nos planos nacional, regionais e setoriais. Além disso, deve observar o interesse local, dispondo somente do interesse metropolitano.

Depreende-se que o projeto de lei retro mencionado, no concernente ao planejamento urbanístico, em nada inova. Apenas, prevê a natureza desses planos: são planos urbanísticos. A coordenação entre os entes federativos na elaboração e execução dos planos já estava prevista no Estatuto da Cidade, em seu inciso III, do artigo 2º, ao prever como uma das diretrizes gerais da política urbana: a “**cooperação entre governos**, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social” (grifos nosso).

Tendo em vista o objetivo do presente trabalho, passa-se a analisar a Região Metropolitana com a finalidade de identificar a relação dos entes federativos dela integrantes. O escopo dessa análise é apontar o papel dos Estados-membros no planejamento metropolitano, já que a razão de ser de criação da figura regional é a execução das funções públicas de interesse comum. Para isso, deve a figura regional ser organizada e planejada.

## **4 REGIÃO METROPOLITANA**

### **4.1 Considerações iniciais**

Neste capítulo, busca-se abordar a Região Metropolitana, entendida como órgão da administração estatal, sem poderes políticos, com o intuito de delinear a forma administrativa que pareça a mais adequada para a resolução do problema relativo à titularidade da elaboração e execução das funções públicas de interesse comum, ao planejamento urbanístico metropolitano.

Esse problema oriundo da estrutura normativa, por abranger dois ou mais Municípios, se apresenta de difícil solução, cuja dificuldade advém da posição que ocupam os Municípios na organização do Estado Brasileiro, os quais são autônomos para desempenhar as funções de interesse local, dentro da sua esfera territorial.

O tratamento da questão metropolitana, sob o aspecto jurídico, não pode ser atribuído exclusivamente aos Municípios porque os interesses estão além do território local. Por se tratar de um interesse regional, cabe investigar se compete ao Estado-membro o tratamento desta questão, e qual o papel do Estado-membro nessa atuação.

Tal capítulo será utilizado como a outra base da análise do tema: o papel do Estado-membro no planejamento metropolitano.

### **4.2 Origem da Região Metropolitana**

No Brasil, os núcleos urbanos surgiram e evoluíram de acordo com o ciclo econômico. Do descobrimento do Brasil até o fim da República Velha (1930), a economia brasileira tinha como base a agricultura. Devido à necessidade de exploração e transportação dos recursos naturais foram se formando agrupamentos de pessoas. Esses agrupamentos constituíram-se de pequenos povoados e vilas, nas orlas marítimas, conforme se ocupava e se explorava o solo brasileiro. Essas povoações e vilas foram se desenvolvendo, formando as cidades brasileiras.

As atividades urbanas começam sua expansão a partir de 1930, quando o governo brasileiro oferece estímulos à produção industrial, por meio de

planos econômicos.<sup>190</sup> Essa ação governamental desloca o eixo da produção agrícola para a industrial, estabelecendo-a como base da economia brasileira. A indústria passa a ser o setor mais importante da economia.

Com essa passagem da economia agrícola exportadora para a economia urbana industrial, surge a urbanização, cujo significado, como já se mencionou, é a evasão da população rural para os centros urbanos. Isto é, a população urbana passa a crescer em proporção maior que a rural. Pois, em 1940, a população brasileira somava 41.236,315 habitantes, dos quais apenas 30% moravam em áreas urbanas. Em 1980, a população brasileira era de 121.151.573 habitantes, sendo que 60,8% moravam nas cidades.<sup>191</sup>

Nas palavras de José Afonso da Silva, veja-se o resumo do ciclo econômico das cidades brasileiras:

Enfim, as cidades brasileiras desenvolveram-se basicamente ao longo da costa marítima sob a influência da economia voltada para o exterior. Algumas malhas urbanas firmaram-se por influência da mineração (minas e Goiás), outras sob a influência da cana de açúcar no Nordeste e das vacarias do Sul. A construção de Brasília e a conseqüente mudança da Capital atraíram a urbanização ao interior, sem embargo de a concentração industrial no triângulo São Paulo/Rio/Minas refrear essa atração.<sup>192</sup>

Os habitantes da área rural, motivados pela ideia de modernidade e progresso, migraram rumo aos grandes centros urbanos, como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba, Salvador, Fortaleza, Recife e Belém, em busca de melhores oportunidades econômicas, de empregos e condições de vida. Essas cidades por ser o centro da economia agrícola, ofereciam as condições necessárias para a concentração industrial, que se desenvolveu principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A título de exemplo, no início do século XX, os Estados que comportam essas Cidades possuíam uma população extremamente rural. O Estado de São Paulo, em 1940, tinha uma população de, aproximadamente, 7.180,316 habitantes,

---

<sup>190</sup> Com o primeiro plano quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional (1939-43), a atuação do Estado passou a ser vinculada a um objetivo prefixado, ou, pelo menos, a ter recursos predeterminados e especialmente destinados a gastos públicos. Os planos, a partir de então, expressaram a tentativa governamental de perseguir o objetivo da industrialização, de forma sistematizada e através da promoção do desenvolvimento das forças produtivas. Cf. MENDES, Ana Gláucia. A experiência de planejamento econômico no Brasil, p. 81.

<sup>191</sup> Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 20 ago. 2012.

<sup>192</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 22.

sendo que, apenas, 3.300,00 residiam nas áreas urbanas; em 1980, a população paulista somava 25.042.047 habitantes, sendo que 22.396,378 moravam em áreas urbanas.<sup>193</sup> O Estado de Minas Gerais, em 1940, tinha uma população de 6.743.416 habitantes, dos quais, somente 1.685,854 residiam nas áreas urbanas; em 1980, a população mineira era de 13.378,553, da qual 8.982,134 moravam nos centros urbanos. No Estado do Rio de Janeiro, em 1940, a população era de 3.611,998, dos quais moravam 1.764,141 nas áreas urbanas; em 1980, esse número era de 11.291.520, dos quais 10.368.191 correspondiam à população urbana.<sup>194</sup>

O crescimento populacional demasiado das áreas urbanas proporcionou a formação das áreas conurbadas ou Regiões Metropolitanas em seu sentido urbanístico. Pois, naqueles núcleos urbanos, pelo fato de a área central não comportar o elevado número populacional, aqueles habitantes mais pobres, financeiramente, eram expulsos para as áreas periféricas, formando-se centros urbanos complexos. Dois ou mais centros urbanos uniram-se, tornando-os dependentes um dos outros.

Vejam-se nesse sentido, as lições de Roberto Rosas:

O fenômeno da conurbação, como chamam os ingleses, de grandes formações urbanas complexas, congregando vários núcleos e cuja origem está entre duas ou mais unidades urbanas, serve de grande subsídio ao interesse brasileiro, porque, ao redor de grandes metrópoles brasileiras como Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza, Rio de Janeiro, se congregam outros Municípios que, em realidade, vivem à sombra da metrópole. Porém, esta não viverá sem essas cidades, algumas chamadas de cidades-dormitórios como as que gravitam em torno do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti.<sup>195</sup>

Essas cidades, que apresentavam ausência de infraestrutura, não estavam preparadas para receber a população que migrava da zona rural, cujas consequências foram o surgimento de diversos problemas de natureza urbanística e jurídica, de difícil resolução por englobar mais de uma esfera territorial autônoma,

---

<sup>193</sup> BAENINGER, Rosana; BASSANEZI, Maria Sílvia C. Beozzo. Trajetória demográfica no Estado de São Paulo, na capital e em outros municípios. Disponível em: <[www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006\\_248.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_248.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2013, p. 1-13.

<sup>194</sup> Perfil demográfico do Estado de Minas Gerais 2000: estatística oficial do Estado de Minas Gerais. Fundação João Pinheiro. Disponível em: <[www.fjp.gov.br/.../593-censo2010-população-de-minas-geraispdf](http://www.fjp.gov.br/.../593-censo2010-população-de-minas-geraispdf)>. Acesso em: 21 jun. 2013, p. 1-116.

<sup>195</sup> ROSAS, Roberto. Perspectiva jurídica da Região Metropolitana. In Revista de Direito Público. n.28, 1972, p. 86. *Apud* SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional. São Paulo: Verbatim, 2009, p.128.

pois os efeitos, os impactos causados pelos problemas urbanos ultrapassam a esfera municipal.

### 4.3 Questões metropolitanas

A industrialização começa com o nascimento do capitalismo. Este sistema econômico movimenta o processo de industrialização, que se desenvolve nos centros urbanos tendo como efeito a urbanização. Embora as cidades preexistam à industrialização são por ela modificadas mediante o crescimento e a planificação, que caracterizam o desenvolvimento da realidade urbana.<sup>196</sup> Com isso, a industrialização, por transformar a realidade, é a força indutora das mudanças na sociedade.

Por meio da industrialização é possível tecer explicações para as transformações sociais. Ao incrementar os processos culturais, econômicos e políticos, ao estimular a grande concentração demográfica e ao promover a especialização e a interdependência das atividades humanas, a industrialização cria uma realidade social nova, que nasce ao nosso redor, denominada de sociedade urbana.<sup>197</sup>

Essa sociedade urbana propicia circunstâncias capazes de atrair empresas industriais. As empresas se instalam perto de fontes de energia, de meios de transportes, de matérias-primas e de mão-de-obra, além dos consumidores. Com isso resultam as cidades, centros industriais. As cidades dividem-se, conforme ensina Henri Lefebvre,<sup>198</sup> em zonas industriais e zonas residenciais dos dirigentes econômicos, dos políticos e dos operários, além de serem fontes de capitais disponíveis e locais onde esses capitais são gerados.

O fundamento da concentração das atividades econômicas, em centros urbanos, segundo Alaor Caffé Alves,<sup>199</sup> reside na possibilidade de redução de custos unitários de produção e na distribuição nas cidades do que em outras localidades. Isto decorre de vantagens decorrentes da urbanização, como aquelas oferecidas aos agentes econômicos, conhecidas como economias de localização e de

---

<sup>196</sup> LEFEBVRE, Henri. *Direito à Cidade*, p. 11.

<sup>197</sup> ALVES, Alaor Caffé. *Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro*, p. 103-4.

<sup>198</sup> LEFEBVRE, Henri. *Op., cit.*, p. 15.

<sup>199</sup> ALVES, Alaor Caffé. *Op., cit.*, p. 104.

urbanização resultantes da interação e adição do processo produtivo organizado de modo a alcançar a máxima utilização dos fatores de produção envolvidos no processo, cuja finalidade é obter baixos custos de produção e o desenvolvimento de bens e serviços (economia de escala).

Assim, quanto maior o grau de urbanização, maiores são as possibilidades produtivas de um país e maior é a eficiência do processo de geração de bens e serviços; e os níveis médios de produtividade e de renda, bem como mais diversificada é a estrutura do consumo.<sup>200</sup>

Essa situação faz da cidade o local ideal de produção e distribuição dos bens e serviços para um determinado espaço territorial. Segundo Alaor Caffé Alves, a cidade torna-se o centro de atração, servindo como ponto de convergência desse espaço territorial. A cidade passa a ter funções e proporções incomuns antes nunca praticadas. Passa a concentrar cultural, econômica e socialmente toda uma região e, não raro, todo o espaço nacional. Os núcleos urbanos, resultado da industrialização e da urbanização, expandem-se de forma a provocar a união, em uma só tessitura urbana, de mais de uma comunidade distinta, e cada uma pertencente à área administrativa diversa. Esse processo ultrapassa a esfera local, das cidades isoladas, e passa a ser visto sob o enfoque regional ou nacional, dependendo das características que apresenta.<sup>201</sup>

Ainda, conforme o autor, as questões urbanas decorrem da própria situação de desenvolvimento do país. Pela importância e grandeza, essas questões somente podem ser tratadas nacionalmente, como no caso das questões econômicas. Todavia essas questões se apresentam de maneira mais definida e apurada nos núcleos urbanos formados por comunidades distintas, unidos pela urbanização, criando situações críticas que se agravam ainda mais em virtude da grande concentração populacional.

Devido ao crescimento desordenado dos núcleos urbanos, surgem questões que se apresentam como grandes desafios para as administrações, principalmente nas médias cidades e naquelas oriundas do resultado da união de mais de uma comunidade distinta. Tais como:

---

<sup>200</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 104.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 105.

- a) Ocupações ilegais e loteamentos irregulares, sem infraestrutura básica, em áreas preservadas, e dificuldade de intervenção do serviço público, sendo necessária a implantação de infraestrutura de serviço que atenda as demandas sociais como saneamento ambiental, habitação social e regularização fundiária;
- b) A utilização inadequada do solo urbano, mesmo na cidade formal, devido ao crescimento acelerado e à falta de planejamento, necessitando da intervenção pública para revitalizar essa área e regularizar a utilização e ocupação do solo;
- c) Falta de política de criação de condições de adensamento, dentro da cidade de determinada região com o objetivo de solucionar questões de moradia, saneamento ambiental, acessibilidade e mobilidade e uso e ocupação do solo;
- d) A falta de mobilidade urbana, necessitando de uma política para assegurar mobilidade às pessoas com deficiência e com capacidade reduzida, adequar o transporte de cargas e de passageiros e a prestação de serviço de transporte público de qualidade, além de incentivos a um transporte alternativo;
- e) A deterioração do capital imobiliário mediante as contínuas alterações nas funções dos edifícios e no sistema viário, com o qual há uma exclusão sócioespacial de parcela da população;
- f) Problemas com sustentabilidade ambiental, devido à saturação do meio ambiente por meio do uso econômico dos recursos naturais, como a água, necessitando de uma política de preservação e definição, da fiscalização das áreas verdes; bem como de uma política de incentivo à utilização de energia renovável no sistema de transporte;
- g) Problemas com saneamento básico, necessitando da implantação de uma política que assegure a todos o acesso à água potável e algumas condições de higiene como o tratamento de esgoto, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais;
- h) Necessidade de política unificada de resíduos sólidos, que viabilize destinação adequada aos resíduos, ampliação da coleta seletiva;

- i) Necessidade de uma política voltada aos recursos hídricos, visando à melhoria da qualidade do abastecimento de água, de preservação e reutilização das nascentes e cursos de água;
- j) Necessidade de um cadastro metropolitano unificado, senão nacional, de informações sobre a demanda de moradia, sobre redes de energia elétrica, de telefonia, de gás, de águas pluviais, de iluminação pública, do transporte público, de TV a cabo, entre outros, com a finalidade de atender melhor a população que necessita desses serviços;
- k) Necessidade de demonstrar capacidade de mobilizar grandes aportes financeiros ou potenciais técnicos;
- l) Necessidade de implantação de política visando a fortalecer economicamente os Municípios integrantes da Região, de acordo com as suas especificidades;
- m) Necessidade de tratamento dos cemitérios, evitando comprometimento do lençol freático que alimenta os corpos de água de determinada região ou bacia hidrográfica; e
- n) Deficiência de uma administração unificada, incapaz de criar soluções em nível metropolitano frente à multiplicidade de governos locais que agem na região.

Essa realidade fática necessita de reconhecimento jurídico para que possa ser transformada. O ordenamento jurídico deve conferir legitimidade à ação estatal, no intuito de solucionar as referidas questões. Para tanto, essa legitimidade deve ser conforme a complexidade das questões.

#### **4.4 Necessidade de Institucionalização da Região Metropolitana**

As políticas econômicas e sociais que visam à resolução das questões metropolitanas são desenvolvidas pelo Estado brasileiro. O Estado ao assumir a execução dessas políticas, conforme Ana Carolina Wanderley Teixeira,<sup>202</sup> depara-se com graves problemas resultantes da sua extensão territorial e das desigualdades regionais, necessitando da adoção de políticas distintas para realidades distintas.

---

<sup>202</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa. Belo horizonte: Fórum, 2005, p. 72.

A criação da Região Metropolitana é um dos arranjos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, cuja finalidade é possibilitar a prestação de funções públicas de interesse comum com eficiência, o planejamento metropolitano integrado. Contudo, para que se alcance o fim almejado faz-se necessário conhecer o fenômeno metropolitano, para melhor abordá-lo.

Nas lições de Alaor Caffé Alves, o fenômeno metropolitano deve ser observado sob dois aspectos: o estrutural e o funcional. Pelo aspecto estrutural, busca-se entender as condições básicas que determinam a existência de uma região metropolitana, distinguindo-a de outros fenômenos. Já pelo aspecto funcional, busca-se evidenciar o lado finalístico através do qual se considera que determinada realidade deve ser uma região metropolitana.<sup>203</sup> O primeiro aspecto revela o mundo do “ser”, o segundo o mundo do “dever ser”.

A análise do aspecto estrutural consiste no esforço para se conhecer o mundo do “ser”, o que realmente é. Já a análise do aspecto funcional consiste no esforço para se produzir, com o conhecimento do mundo do ser, o que “deve ser”, aquilo que desejamos que seja e ainda não é.

Do já estudado nos tópicos concernentes à origem da Região Metropolitana e às questões metropolitanas, assegura-se que esse fenômeno pode ser estudado sob vários enfoques. As características formadoras da realidade metropolitana podem variar de acordo com o ponto de vista estudado. Porém existe uma conexão entre esses pontos de vista diferentes, que expressa os fatores ligados entre si. Esses fatores, essas características formam aquela realidade.

Assim, os ensinamentos de Alaor Caffé Alves:

(...) do índice de desenvolvimento econômico decorrente de uma realidade econômica fortemente concentrada e incrementada, pressupondo intensa e diversificada produção industrial. Se essa produção se localiza em centros geográficos bem determinados, pode-se admitir que o congelamento econômico dela resultante, desde que ultrapasse um certo nível de concentração de bens e de intensidade de circulação de riqueza, passa a ser considerado, sob o ponto de vista econômico, um centro metropolitano. Ora, esse fenômeno se correlaciona necessariamente com um aglomerado populacional, que inevitavelmente se forma pela exploração econômica industrial intensiva. Surge, assim, sob o ponto de vista urbanístico, um

---

<sup>203</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 142-3.

conjunto de fatores ligados ao assentamento e distribuição espacial da população concentrada.<sup>204</sup>

Nas lições do autor, não existe uma realidade metropolitana por si só. A verdadeira realidade metropolitana não pode ser identificada no plano dos fatos, apreendida em fenômenos pelos diversos pontos de vista. O fenômeno metropolitano advém dos diversos fenômenos apresentados pelos diversos pontos de vista. Cada ponto de vista é tão somente um ponto de vista e não toda a realidade. A realidade da metrópole é uma só, mas no âmbito do conhecimento que se tem dela, pode ser caracterizada parcialmente segundo o enfoque específico.

O fenômeno metropolitano se manifesta, principalmente, sob o aspecto econômico, social, urbanístico e jurídico. A criação da Região Metropolitana necessita da apreensão das direções estrutural e funcional de determinada realidade. Pois, essas direções empregadas sobre aqueles aspectos oferecem os elementos identificadores dos problemas nela existentes e os correspondentes à sua solução. Pela direção estrutural busca-se conhecer os problemas, pela direção funcional busca-se a solução para esses problemas.

Essa necessidade de apreensão das duas direções, Alaor Caffé Alves menciona, ao falar da região metropolitana sob o ponto de vista jurídico. Para o autor, o conceito jurídico da realidade metropolitana refere-se necessariamente ao problema normativo, porque a juridicidade não está somente na caracterização normativa da ação humana, mas também na maneira como essa ação foi juridicamente abordada.

São suas palavras:

Essa questão se coloca não só sob o aspecto da estrutura normativa necessária à qualificação jurídica da realidade metropolitana, como também e principalmente sob o aspecto da funcionalidade específica em razão da qual a norma jurídica é concebida e aplicada em relação à referida realidade e aos seus problemas.<sup>205</sup>

A caracterização da realidade metropolitana, sob o ponto de vista jurídico, não se dá tão somente pelo reconhecimento no ordenamento jurídico de fatores oferecidos por outras áreas do conhecimento, mas também, e

---

<sup>204</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 143-4.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 149.

principalmente, pela maneira própria de como foi feita a abordagem normativa do fato. Isto significa que, conforme ensinamentos de Alaor Caffé Alves, o “ser” metropolitano não coincide com o “dever ser” metropolitano, porque mesmo que os critérios relativos ao “ser” metropolitano fossem totalmente aceito no ordenamento jurídico, haveria de considerar a condição jurídica dessa realidade.<sup>206</sup>

O ordenamento jurídico é composto pelo conjunto de normas. Essas normas resultam de vários fatores como econômico, social, urbanístico, etc. tudo que é tocado pelas normas torna-se jurídico. O fato jurídico significa que determinado fato (econômico, social, urbanístico, etc.) foi apreendido pela ordem jurídica.

Esse fato jurídico na região metropolitana, nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves,<sup>207</sup> significa que determinado fato, como econômico, social e urbanístico, foi apreendido pelo ordenamento jurídico, no qual existe uma previsão normativa funcionando como hipótese geradora de possíveis consequências no mundo jurídico, desde que determinadas circunstâncias, em razão da mencionada previsão normativa, ocorram e sejam identificadas como realidade metropolitana.

A necessidade de institucionalização da região metropolitana sob o aspecto jurídico advém da existência de outros fatores como o econômico, o urbanístico e o social. Esses fatores apresentam-se de modo intenso, cuja dimensão dessa intensidade cria problemas que necessitam do reconhecimento jurídico para sua resolução. Por isso, o aspecto jurídico recai sobre os demais aspectos, ou seja, a institucionalização (criação) da figura Regional nada mais é, senão o reconhecimento jurídico dos aspectos econômicos, sociais, urbanísticos, entre outros, devendo considerar todos eles.

Tendo em vista que mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas, essas questões apresentam-se em todo o mundo. Com isso, antes de se abordar as regiões metropolitanas, no Brasil, traçar-se-á alguns comentários sobre os arranjos institucionais da região metropolitana e qual o tratamento dado a essas questões no direito comparado.

---

<sup>206</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 150.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 150.

#### 4.5 Arranjos institucionais da Região Metropolitana

As formas de Estado que afeiçoam as sociedades políticas dotadas de soberania classificam-se de Estados unitários, quando possuem um poder central, do qual surgem todas as decisões políticas que repercutem no território daquela sociedade, e de Estados federais quando, no mesmo território, existe uma divisão do poder político com autonomia jurídica, política e econômica, territorialmente estabelecidos.

A organização das regiões metropolitanas varia de acordo com a estrutura político-administrativa adotada pelo País. Os diferentes modelos organizacionais se consagram conforme a autonomia atribuída aos Estados-membros e Municípios, mediante a forma de Estado.<sup>208</sup>

Sobre o ponto de vista da forma federativa, que é de interesse para essa pesquisa, segundo Alaor Caffé Alves, os diferentes modelos organizacionais podem ser agrupados em três sistemas fundamentais:

(a) governo ou sistema de administração metropolitana à margem dos municípios; (b) governo ou sistema de administração metropolitana integrado apenas por representantes dos municípios; e (c) governo ou sistemas de administração metropolitana misto ou coordenado, integrando algumas ou todos os níveis de governo.

Nos ensinamentos do autor, o primeiro sistema implica a criação de um órgão administrativo, vinculado à União ou ao Estado-membro, ou a criação de um governo de nível intermediário entre o Município e o Estado-membro. Independentemente da solução adotada, política ou administrativa, parte dos poderes locais é suprimido. Embora se argumente que essa alternativa constitui um mecanismo capaz de assegurar uniformidade no mando e na existência de uma diretriz para o emprego de recursos, não se pode negar que a administração metropolitana apresenta características próprias, diferentes daquelas inerentes à administração federal e estadual. Igualmente, a organização, a especialidade dos assuntos urbanísticos pertence, preponderantemente, à organização municipal.

No que concerne ao segundo sistema, assevera o autor, a administração metropolitana fundada numa associação federativa de municípios ou

---

<sup>208</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 109-114.

numa composição administrativa mediante convênio, abrange apenas os entes políticos locais. Nesse sistema de governo, não há intervenção das esferas político-administrativas de nível superior. Seja estabelecido um órgão governamental ou administrativo, este modelo oferece como vantagem a máxima uniformidade na gestão dos negócios metropolitanos, especialmente no emprego de recursos, mas prescinde, injustificadamente, do poder real e do necessário comprometimento dos níveis de governo superiores, pois vários problemas metropolitanos, pela sua amplitude e efeitos, excedem a esfera local.

O terceiro sistema, ainda conforme o autor, que se expressa como um governo de administração metropolitana misto ou coordenado, integrando alguns ou todas as esferas de governo, pode se apresentar sob formas distintas. Esse modelo implica a criação de um órgão legislativo (câmara legislativa especial), composto por representantes das unidades político-administrativas envolvidas, com a competência de editar normas relativas à matéria de interesse metropolitano. Sob o ponto de vista administrativo, esse sistema consiste em uma entidade personalizada, destinada a elaborar o planejamento, implantar, operar, coordenar e gerir os interesses metropolitanos, com a participação conjunta de todos os níveis de governo.

Diante dos sistemas acima expostos, visando à organização administrativa metropolitana, Alaor Caffé Alves menciona cinco formas institucionais básicas destinadas a solucionar as questões metropolitanas:

a) criação de um ente político-administrativo autônomo sem eliminar os entes locais; b) fusão dos municípios; c) criação de unidades metropolitanas setorializadas, com autonomia administrativa e financeira; d) cooperação voluntária entre os municípios da mesma região, mediante a celebração de convênios; e) atribuição legal da responsabilidade a respeito dos problemas metropolitanos à esfera governamental intermediária (o Estado-membro, em nosso caso), acima dos municípios e abaixo do poder central, objetivando a unificação e a coordenação dos órgãos e entidades executivas dos programas metropolitanos.<sup>209</sup>

Nos ensinamentos do autor, a primeira forma, embora seja enquadrável em qualquer um dos três sistemas, é juridicamente impossível sem que haja uma reorganização da própria estrutura de governo fixada na Constituição. A segunda forma, enquadrável no segundo sistema, seria juridicamente possível de ser realizada, mas, no Brasil, politicamente, enfrentaria grandes obstáculos porque

---

<sup>209</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 117-119.

ofende a autonomia municipal e é política e tecnicamente inconveniente. A terceira forma, embora enquadrável em qualquer um dos sistemas, sob o aspecto administrativo, oferece dificuldades em virtude do seu fragmento setorial, impedindo o tratamento integrado das questões regionais. A quarta forma, que integra o segundo sistema, implica o consenso entre os municípios metropolitanos, concertado através de convênios denunciáveis a qualquer momento do processo cooperativo. Isto pode comprometer a continuidade, coordenação e integração da ação governamental. A quinta forma, integrante do terceiro sistema, integra-se ao modelo do federalismo de cooperação sem ofensa ao princípio da autonomia política.

Passa-se a analisar como o Canadá prevê a organização e administração das regiões metropolitanas. A escolha pelo Canadá fundamenta-se no fato de ser um País que adotou, assim como o Brasil, a forma federativa de Estado. Essa análise tem a finalidade de apontar as peculiaridades das formas adotadas pelo direito comparado no tratamento das questões metropolitanas que podem ser úteis ao Brasil no tratamento de questões semelhantes.

#### *4.5.1 Organização e administração das regiões metropolitanas no Canadá*

O Canadá adotou a forma federativa de Estado em 1897. Pela Constituição Federal do Canadá, existem duas esferas de governo: o federal e o provincial (estadual). Os municípios, não possuem *status* constitucional, são vistos como entidades criadas pelas províncias, que cada uma decide como, quando e onde estabelecer diferentes tipos de autoridades locais (municipais, cidades, etc). Algumas províncias optam pela amalgamação (a união de municípios, convertendo em um único), outras pelo governo metropolitano.<sup>210</sup> Interessa, aqui, apontar, a título de exemplo, o governo metropolitano, por referir-se às regiões metropolitanas.

O Metro Vancouver, criado em 1957, com 2,3 milhões de habitantes, localizado na província de Colúmbia Britânica, é composto por vinte e dois municípios, sendo Vancouver a principal cidade da região. O Metro Vancouver, que é considerado distrito regional, possui a capacidade de assumir funções de governo

---

<sup>210</sup> BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a Governança metropolitana. Tradução de Carlos Szlak. In: KLINK, Jeroen (Org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010, p. 117-126.

local e requerer cooperação regional. Os distritos regionais não são considerados níveis separados de governo, mas uma federação colaborativa, que reúne municípios para a prestação de serviços comuns. Esses serviços correspondem a responsabilidades das instâncias locais, provinciais e federais. Consequentemente a colaboração advém de governos (federal e provincial) e de órgãos.<sup>211</sup>

O governo do Metro Vancouver é exercido, nos ensinamentos de Hugh Kellas, pelo governo federal, pelo governo provincial e pelo Metro Vancouver e seus municípios-membros. As funções a serem desempenhadas pelo Metro Vancouver e seus municípios-membros, correspondem a três áreas: 1) a prestação de serviços para os municípios e para o público, como: abastecimento de água, tratamento de esgoto, descarte de resíduos sólidos, parques principais, habitação de interesse social e relações trabalhistas; 2) o desenvolvimento de planos e regulamentos usados na execução das suas funções, como: planejamento do uso e ocupação do solo na escala regional; e 3) liderança nas questões regionais. Essas funções são exercidas pelo Conselho (Metro Vancouver Board), composto por 37 diretores, que inclui, principalmente, os prefeitos municipais e representantes municipais de alto escalão. Os políticos são eleitos para o conselho municipal local, que anualmente elege, entre os membros do conselho, o representante da municipalidade no Metro Vancouver Board. Um município tem direito a um voto no Metro Vancouver Board para cada vinte mil habitantes e, nenhum diretor do Conselho tem direito a mais do que cinco votos.

Conforme o autor, a província da Colúmbia Britânica atua no estabelecimento dos padrões de qualidade ambiental para o solo, ar e água e aprovações dos planos do Metro Vancouver para manejo dos resíduos líquidos e sólidos; financiamento de escolas e universidades; fornecimento de habitação popular e outros aspectos do desenvolvimento social regional; apoio ao desenvolvimento econômico regional mediante infraestrutura e políticas tributárias. Além de ser responsável pela proteção da terra agrícola (atividade que desempenha por meio da Comissão de Terra Agrícola) e pelo transporte (desempenhada pela Autoridade de Transporte da Costa Sul da Colúmbia Britânica, denominada

---

<sup>211</sup> KELLAS, Hugh. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. Tradução Carlos Szlak. In: KLINK, Jeroen (Org.) Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas, p. 101-115.

Translink, com um conselho nomeado pela província. Como parte da estrutura de governo da Translink, a província criou o Conselho de Prefeitos, que tem um papel limitado na definição dos serviços e do financiamento do sistema de transporte).

Ainda, nos ensinamentos do autor, o governo federal tem atuação na política federal de imigração, que é fundamental na taxa regional de crescimento populacional, na política tributária federal que é determinante para o investimento do governo federal em infraestrutura. Além de afetar a atividade econômica e o desenvolvimento regional, o financiamento federal influencia no desenvolvimento de habitação popular. Além disso, o governo federal é responsável pelo porto e aeroporto internacional do Metro Vancouver.

Esse grupo de governo e órgãos, no exercício de suas competências em algumas vezes agem de forma colaborativa, outras independentes um dos outros e em outras agem com intenções contrárias. Segundo Hugh Kellas, para facilitar as relações políticas, deve haver comunicação entre os governos com o objetivo de traçar um grau de colaboração e coordenação. No Metro Vancouver, além dos membros do Conselho, no qual existem quinze comissões orientadas por tarefa, há discussão de assuntos básicos da qual participa não só os membros do Conselho, mas membros de todo o governo. Porém, essa comunicação é bem desenvolvida somente entre os governos locais. Essa comunicação com os governos provincial e federal é mais difícil e recebe menos atenção.

Nos ensinamentos do autor, são as condições legislativas que coordenam as políticas ou um acordo preexistente sobre procedimentos que criam resoluções para produzir uma decisão por meio de processos colaborativos. No Metro Vancouver, a legislação da província da Colúmbia Britânica fornece grande parte do arcabouço jurídico geral. Os acordos estabelecidos conforme a legislação e aqueles voluntariamente firmados entre as organizações suplementam a legislação.

Ainda, conforme o autor, a Estratégia de Crescimento Regional (gestão do desenvolvimento regional) não é atribuição da província. A legislação assegura que o Metro Vancouver e os municípios cheguem a um acordo sobre um plano. Nesse sentido, as disposições provinciais do Ato do Governo Local contêm previsões que asseguram a colaboração, como: a) a criação de uma Estratégia Regional formalmente aprovada por cada município; b) os requisitos referentes às Declarações de Contexto Regional como parte de cada plano oficial municipal

compatível com a Estratégia de Crescimento Regional; e c) cláusula referente a um processo de resolução de conflitos, quando houver discordância entre o Metro Vancouver Board e o município na criação de uma Estratégia de Desenvolvimento Regional ou Declaração de Contexto Regional.

Desta forma, o Metro Vancouver possui um modelo de tomada de decisões, que, em um governo colaborativo, é fundamental porque os diálogos entre os governos não se tornam intermináveis. Conforme Hught Kellas, o Ato do Governo Local prevê disposições que definem o processo para desenvolver e aprovar um plano, além de especificar o número de dias que um município ou Metro Vancouver tem para analisar e responder uma estratégia proposta.

O arranjo institucional da Região Metropolitana adotado pelo Canadá corresponde ao terceiro sistema: governo ou sistemas de administração metropolitanos mistos ou coordenados, integrando alguns ou todos os níveis de governo. No Metro Vancouver, o governo federal, o provincial, o Metro Vancouver e seus municípios-membros participam da administração.

A forma institucional básica da organização metropolitana do Metro Vancouver não é específica, ocorre a integração de várias formas. Em princípio, pode-se dizer que configura a letra “b”: fusão de municípios, sem chegar ao extremo da unificação total. Por outro lado, a associação dos vinte e dois municípios, criando o Metro Vancouver com o objetivo de prestação de serviços públicos regionais, aponta para um modelo orientado à criação de um novo nível de governo para prover assuntos metropolitanos, consubstanciando a forma expressa na letra “a”: criação de um ente político-administrativo autônomo sem eliminar os entes locais. O Metro Vancouver possui orçamento próprio, faltando somente eleição direta dos seus dirigentes. Da mesma forma, como os distritos regionais no Canadá não são considerados níveis separados de governo, os quais requerem cooperação regional, pode-se assegurar que a integração dos governos locais, regional e federal aponta para a forma prevista na letra “d”: cooperação voluntária de todas as unidades governamentais envolvidas. Além disso, está configurada a forma prevista na letra “e”: atribuição legal da responsabilidade de decisão a respeito de problemas metropolitanos relativos à esfera intermediária, abaixo do poder central e acima do poder local (a Província da Colúmbia Britânica tem competência para aprovar os planos do Metro Vancouver sobre manejo dos resíduos líquidos e sólidos).

#### 4.6 Regime jurídico de criação da Região Metropolitana no Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro previu, pela primeira vez, tratamento específico para a realidade metropolitana na Constituição Federal de 1967, em seu artigo 164, por meio da emenda 1/69. Tal artigo determinava que a União, mediante lei complementar, poderia, para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas constituídas por municípios que, independente de sua vinculação administrativa, fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica.

Com a Constituição Federal de 1988, o tratamento jurídico conferido às Regiões Metropolitanas foi modificado de maneira considerável. Essa mudança concerne à posição do Município, elevado ao patamar de ente federativo, dotado de autonomia, e a competência para instituição das Regiões Metropolitanas, agora conferida aos Estados-membros.

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 25, §3º, estabelece que:

Os Estados-membros 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.

Com a previsão constitucional, a Região Metropolitana ficou juridicamente configurada. Passou-se a reconhecer que determinada realidade social, econômica ou urbanística como merecedora de tratamento jurídico-institucional, cuja finalidade seria a realização de serviços comuns metropolitanos. Atualmente essa finalidade é mais ampla, a realização de funções públicas de interesse comum.

Ensina Alaor Caffé Alves que a realidade jurídica da Região Metropolitana é consignada sob os diversos aspectos da realidade. A realidade jurídica recai substancialmente sobre as demais (social, econômico, urbanístico, entre outros). Todavia esses fenômenos, sobre os quais recai a realidade jurídica, continuam a existir, ao passo que ao serem definidos juridicamente ganham forma, porque a Constituição Federal não realiza a Região Metropolitana, ao possibilitar sua criação, atribui-lhe conceito jurídico.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 151.

A Região Metropolitana, para Eros Roberto Grau é:

O conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privativas 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 exercidas.<sup>213</sup>

Nas palavras de Alaor Caffé Alves, a Região Metropolitana é aquela:

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 de serviços comuns exigidos em razão daquela mesma integração.<sup>214</sup>

Para Ana Carolina Wanderley Teixeira, as Regiões Metropolitanas:

São constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas especializadas e integradas, com vistas à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração regional. Entre tais funções de interesse comum, identificam-se, v.g., a segurança pública, saneamento básico, uso do solo metropolitano, aproveitamento de recursos hídricos, produção e distribuição de gás canalizado, cartografia, habitação, preservação ambiental, combate à poluição e planejamento integrado.<sup>215</sup>

Os três conceitos jurídicos mencionados nos dão condições que possibilitam a criação da Região Metropolitana. Desses conceitos, podem-se extrair diversos aspectos da realidade, os fenômenos que foram juridicizados. Isto se torna possível com a apreensão dos aspectos estrutural e funcional da Região Metropolitana, previstos nos conceitos mencionados e no dispositivo constitucional, tanto da Constituição Federal de 1967/69 como na de 1988, configuradores dessa realidade sob o aspecto jurídico, além da condição jurídica pela norma imposta.

Na Constituição de 1967, os elementos estruturais estavam representados pelas expressões “existência de uma comunidade socioeconômica” e “existência de um conjunto de municípios abrangidos por ela”. Já o elemento funcional estava na expressão “com vistas à realização de serviços comuns metropolitanos”. Quanto à condição imposta pela norma, se tinha dois elementos: o

---

<sup>213</sup> GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas: regime jurídico. São Paulo: Bushatski, 1974, p. 25-6.

<sup>214</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 155.

<sup>215</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa, p. 69.

reconhecimento da existência dos elementos estruturais deve ser feito mediante lei complementar federal; e o mandamento que determina para determinadas consequências, o agrupamento daquilo que antes não estava agrupado.<sup>216</sup>

No concernente à Constituição Federal de 1988, os elementos estruturais estão representados pela expressão “conjunto de Municípios limítrofes integrantes de um mesmo agrupamento”. O elemento funcional pela expressão “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. A condição imposta pela norma constitucional tem dois elementos: o reconhecimento da existência do elemento estrutural deve ser feito por lei complementar, mas lei estadual; e a mandamento que determina o agrupamento dos Municípios ainda não agrupados.

Esses elementos são designados como requisitos materiais e formais, a serem observados na criação da Região Metropolitana.

#### *4.6.1 Requisitos para criação da Região Metropolitana*

Pelo estabelecido no artigo 25, §3º, da Constituição Federal, os Estados-membros, ao criar a região metropolitana, devem observar os requisitos materiais, formais<sup>217</sup> e de conteúdo.<sup>218</sup>

Os requisitos matérias residem na existência de conurbação de Municípios limítrofes, cuja finalidade é a execução de funções públicas de interesse comum. Essa conurbação deve ser de tal maneira que exija a integração dos Municípios para a realização daquelas funções. Para alguns autores, como Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, nessa conurbação deve haver no mínimo três Municípios. Para outros, como José Afonso da Silva, o numero mínimo é de dois. Como requisito formal, tem-se que a criação da Região Metropolitana deve ser feita por lei complementar estadual. Por fim, como requisito de conteúdo, a lei complementar estadual, ao criar a região metropolitana, deve prever a participação

---

<sup>216</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 156.

<sup>217</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, pp. 5-6.

<sup>218</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional, p. 166-7.

dos Municípios integrantes, assim como da população, no que concerne tanto à organização como ao funcionamento.

Entende-se que a caracterização da conurbação necessária à criação da Região Metropolitana independe de número mínimo de Municípios, (a partir de dois) porque o que deve estar presente nessa conurbação é a necessidade de tratamento das funções públicas de interesse comum pelo Estado-membro e Municípios envolvidos conjuntamente.

Não há como questionar que a competência para criação da Região Metropolitana é do Estado-membro. Porém, somente com a presença desses requisitos, quais sejam: a existência de Municípios limítrofes e a presença de um interesse comum entre eles, necessitando de uma ação conjunta, podem os Estados-membros instituir a Região Metropolitana.

Veja-se, a esse respeito, o pensamento de Rafael Augusto Silva Domingues:

Nessa linha, os Estados-membros não são totalmente livres para escolher qual Município pretende incluir na região metropolitana. O Município eleito deve ser limítrofe a outros Municípios, devendo ainda existir interesses comuns entre todos eles. Desatendidos esses pressupostos constitucionais, é possível, inclusive ao Município indicado, impugnar judicialmente a escolha realizada pelo Estado-membro.<sup>219</sup>

Esses requisitos não caracterizam senão os pressupostos formais e materiais de institucionalização da Região Metropolitana. Segundo José Afonso da Silva, esse formalismo não interessa ao Direito Urbanístico porque esconde a realidade que fundamenta o estabelecimento da figura Regional. Os elementos estruturais não devem ser somente a “existência de um conjunto de Municípios limítrofes”. A essência do conceito de região metropolitana definida por lei complementar estadual é a “**existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município – polo**”. (grifos nosso)<sup>220</sup>

Ainda, segundo José Afonso da Silva, essa essência não está nos elementos caracterizadores desse formalismo, mas na comunidade integrada em um

---

<sup>219</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal, p. 160.

<sup>220</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 156-8.

espaço fortemente urbanizado, que apresenta essa comunidade como região urbana, e não meramente territorial. Por conta disso, a Região Metropolitana se manifesta como uma comunidade de interesse urbanístico especial. Essa realidade urbanística especial que fundamenta as Regiões Metropolitanas estava prevista na justificativa da emenda à Constituição, apresentada pelo senador Eurico Rezende, a qual introduziu o artigo 164, da Carta Política de 1967/69:

As Regiões Metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por Regiões Metropolitanas entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis porque a Emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de Regiões Metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões.<sup>221</sup>

A primeira criação de Regiões Metropolitanas, de acordo com a Constituição Federal de 1967, fora realizada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973, ao estabelecer as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em 1º de julho de 1974, criou-se, por meio da Lei Complementar Federal nº 20, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A Lei Complementar Federal nº 14, previu para a administração de cada Região Metropolitana, a criação de um conselho deliberativo e de um conselho consultivo, criados por lei estadual, com a participação de todos os Municípios envolvidos, e estabeleceu ainda as competências dos referidos Conselhos.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 158.

<sup>222</sup> Artigo 2º: Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo governo do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º: O conselho Deliberativo contará em sua composição, além do presidente, com 5 (cinco) membros reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana.

Essa Lei Complementar Federal nº 14/73, segundo José Afonso da Silva,<sup>223</sup> desfigurou a razão de ser das Regiões Metropolitanas. Essa lei transformou os “serviços comuns” aos Municípios integrantes da Região em interesse metropolitano. Criou-se, por meio dessa Lei, um sistema de organização administrativa metropolitana incapaz de produzir o efeito desejado. Atribuíram-se encargos e competências indevidamente aos Estados-membros, cujas atribuições referiam-se à sua estruturação e funcionamento; ao exercê-las criaram outra entidade, como autarquia e empresa pública, não contida no dispositivo constitucional, inviabilizando a instituição feita pelo legislador constituinte.

O que determina a existência de uma Região Metropolitana, sob o aspecto jurídico, é a elaboração e promulgação da lei complementar como a única forma instituidora daquela figura Regional. Como o ordenamento jurídico é formado por fenômenos econômicos, sociais e urbanísticos, entre outros, nesse caso a lei complementar deve incorporar a realidade existente, o “ser”, de modo que, quando utilizada pelo operador do direito, este consiga apreender seu fundamento de criação, entendendo o que deve ser transformado. Ou seja, a lei não pode desvirtuar a realidade existente. Deve haver uma convergência a ponto de o “dever ser” refletir a realidade do “ser”, sob pena de não produzir eficácia social.

Conforme os ensinamentos de José Afonso da Silva, o fenômeno que fundamenta as Regiões Metropolitanas, ou seja, os núcleos urbanos contíguos subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município-polo, entendidos como uma comunidade integrada em um espaço urbanizado com interesse urbanístico especial, quando bem compreendido, facilita a solução de

---

§ 2º: O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

Artigo 3º: Compete ao conselho Deliberativo:

I – promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II – coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo Único: A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Artigo 4º: Compete ao Conselho consultivo;

I – opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II – sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativa à execução dos serviços comuns.

<sup>223</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 158.

questões como: a natureza jurídica da região metropolitana, a titularidade das funções públicas de interesse comum, o interesse metropolitano e interesse local e a titularidade da elaboração do planejamento urbanístico metropolitano. Tais questões serão abordadas em seguida.

Antes, porém, deve-se indagar como determinar a presença dos requisitos materiais em uma conurbação entre dois ou mais Municípios limítrofes contíguos, contínuos ou não. Ou seja, como apontar que a referida conurbação exige a integração dos Municípios para a realização das funções públicas de interesse comum? Como apontar que essas funções devem ser planejadas e executadas de forma regional?

Diante das indagações acima formuladas, é imprescindível a determinação de critérios caracterizadores dos requisitos materiais. Quando determinar que em um núcleo urbano contíguo, subordinado a mais de um Município estão presentes os requisitos materiais? Esses requisitos configuram-se como os mais importantes na criação da figura Regional, porque são determinantes dos demais. Assim como a Constituição Federal de 1967/69, a Constituição Federal de 1988 não os definiu, deixou a cargo dos Estados-membros.

Dos vinte e seis Estados-membros todos em suas Constituições trataram da Região Metropolitana, exceto o Estado do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rondônia, Roraima e Tocantins. Justifica-se essa ausência pela pouca relevância do fenômeno da metropolização entre as cidades que os integram. Mas, o Estado do Amapá, ante a ausência constitucional, mediante lei complementar criou a Região Metropolitana de Macapá.<sup>224</sup> Todavia, foram poucos os Estados, como Santa Catarina<sup>225</sup> e Minas Gerais<sup>226</sup> que estabeleceram, em suas Constituições, critérios objetivos visando à criação da figura Regional.

---

<sup>224</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa, p. 101.

<sup>225</sup> Art. 114. §1º. A instituição de região metropolitana se fará com base em avaliação do conjunto dos seguintes dados ou fatores, entre outros objetivamente apurados: I – população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxo migratórios; II – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; III – fatores de polarização; IV – deficiência dos recursos públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

<sup>226</sup> Art. 44. A instituição de região metropolitana se fará com base nos conceitos estabelecidos nesta Constituição e na avaliação, na forma de parecer técnico, do conjunto dos seguintes dados ou fatores, dentre outros, objetivamente apurados: I – população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal; II – grau de conurbação e movimentos pendulares da população; III – atividade

A previsão nas Constituições estaduais das Regiões Metropolitanas, de certa forma, vincula os governantes às questões regionais. Porém a falta de definição de critérios objetivos, ou a sua definição de maneira inadequada, mostra a falta de comprometimento dos governos estaduais com as referidas questões. A presença de critérios objetivos nas Constituições estaduais pressupõe a ausência do poder discricionário do legislador estadual.<sup>227</sup>

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram criadas 48 Regiões Metropolitanas. Atualmente existem 57 figuras Regionais.<sup>228</sup> A título de exemplo, somente os Estados da Paraíba e Santa Catarina instituíram 22 (vinte e duas), enquanto que São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, os três Estados-membros com maiores destaques no cenário nacional, no concernente ao Produto

---

econômica e perspectivas de crescimento; IV – fatores de polarização; V – deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

§1º. Lei complementar estabelecerá os procedimentos para a elaboração e a análise do parecer técnico a que se refere o “caput” deste artigo, indispensável para a apresentação do projeto de lei complementar de instituição de região metropolitana.

<sup>227</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa, p. 95.

<sup>228</sup> **Alagoas:** Região Metropolitana do Agreste; Região Metropolitana de Maceió; Região Metropolitana de Palmeira dos Índios. **Amapá:** Região Metropolitana de Macapá. **Amazonas:** Região Metropolitana de Manaus. **Bahia:** Região Metropolitana de Feira de Santana; Região Metropolitana de Salvador. **Ceará:** Região Metropolitana do Cariri; Região Metropolitana de Fortaleza. **Espírito Santo:** Região Metropolitana de Vitória. **Goiás:** Região Metropolitana de Goiânia. **Maranhão:** Região Metropolitana de São Luiz; Região Metropolitana do Sudeste Maranhense; **Mato Grosso:** Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá. **Minas Gerais:** Região Metropolitana de Belo horizonte; Região metropolitana do Vale do Aço. **Pará:** Região Metropolitana de Belém; Região Metropolitana de Santarém; Região Metropolitana de Marabá. **Paraíba:** Região Metropolitana de Araruna; Região Metropolitana de Barra de Santa Rosa; Região Metropolitana de Cajazeiras; Região Metropolitana de Campina Grande; Região Metropolitana de Esperança; Região Metropolitana de Guarabira; Região Metropolitana de Itabaiana; Região Metropolitana de João Pessoa; Região Metropolitana de Patos; Região Metropolitana de Souza; Região Metropolitana do Vale de Mamanguape; Região Metropolitana do Vale de Piancó. **Paraná:** Região Metropolitana de Curitiba; Região Metropolitana de Londrina; Região Metropolitana de Maringá; Região Metropolitana de Umuarama. **Pernambuco:** Região Metropolitana de Recife. **Rio de Janeiro:** Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Rio Grande do Norte:** Região Metropolitana de Natal. **Rio Grande do Sul:** Região Metropolitana de Porto Alegre. **Roraima:** Região Metropolitana de Boa Vista; Região Metropolitana Central; Região Metropolitana do Sul de Roraima. **São Paulo:** Região Metropolitana da Baixada Santista; Região Metropolitana de Campinas; Região Metropolitana da Grande São Paulo; Região Metropolitana do Vale do Paraíba e litoral norte (São José dos Campos). **Santa Catarina:** Região Metropolitana de Carbonífera; Região Metropolitana de Chapecó; Região Metropolitana do Contestado; Região Metropolitana do Extremo Oeste; Região Metropolitana de Florianópolis; Região Metropolitana da Foz do Rio Itajaí; Região Metropolitana de Iajes; Região Metropolitana do Norte/Nordeste Catarinense; Região Metropolitana de Tubarão; Região Metropolitana do Vale do Rio Itajaí. **Sergipe:** Região Metropolitana de Aracajú. Disponível em: <pt.wikipedia.org/wiki/Regiões\_metropolitanas\_do\_Brasil>. Acesso em: 03 jul. 2013.

Interno Bruto - PIB, índice populacional, taxa de urbanização e população economicamente ativa,<sup>229</sup> criaram somente 7 (sete) Regiões Metropolitanas.

Diante desse elevado número de regiões metropolitanas criadas após a Constituição Federal de 1988, deve-se perquirir se todas preenchem os requisitos previstos na norma do artigo 25, §3º, do Texto Magno, pela qual, a finalidade da instituição da figura regional é a viabilização de sistemas de planejamento (organizar e gerenciar) de forma integrada as funções públicas de interesse comum dos Municípios nela inseridos. Para tanto, nos termos proposto por José Afonso da Silva, retro mencionados, esses Municípios, que constituem uma comunidade integrada em um espaço fortemente urbanizado, devem estar em torno de uma grande cidade, formando com esta uma unidade socioeconômica, com recíprocas implicações nos serviços urbanos e interurbanos.

A criação da figura Regional, para ser válida, deve haver: uma tessitura urbana que englobe todos os Municípios dela integrantes; uma comunidade integrada nesse espaço urbanizado; e a constituição de uma unidade socioeconômica, sob a influência de um Município – Pólo. Com isso, a essência da constituição da Região Metropolitana não está no conjunto de Municípios limítrofes, mas, como propõe José Afonso da Silva, “na existência de núcleos urbanos” formadores de uma comunidade integrada e de uma unidade socioeconômica.

Existem Regiões Metropolitanas que não apresentam os requisitos materiais. Existem regiões heterogêneas, formadas por Municípios que não integram as dinâmicas do fenômeno metropolitano. Os fatores sociais e econômicos dos Municípios que as integram não formam uma unidade, não exigem ação conjunta na

---

<sup>229</sup> O Estado de São Paulo com um PIB de 1.247.596.000 ocupa a 1ª colocação na economia nacional; o Estado do Rio de Janeiro com um PIB de 407.123.000 é a 2ª maior economia do País; e o Estado de Minas Gerais, com 351.381.000 é a 3ª. O Estado de Santa Catarina com um PIB de 152.482.000 ocupa a 7ª colocação; e o Estado da Paraíba com um PIB de 31.947.000 está em 19º lugar. Quando o assunto versa sobre os Estados mais populosos do Brasil, São Paulo, com 49.901,219 habitantes, Minas Gerais com 19.855,332 habitantes, e Rio de Janeiro com 16.231,365 habitantes, são os três Estados mais populosos do País. Santa Catarina com 6.383,286 ocupa o décimo primeiro lugar e a Paraíba com 3.815,171, está na décima terceira colocação. Quando se busca a taxa de urbanização, o Estado do Rio de Janeiro com 96,71% é o mais urbanizado; o Estado de São Paulo com 95,88% está na 3ª colocação; e Minas Gerais com 83,38% ocupa a décima primeira posição. Santa Catarina apresenta 83,99% de taxa de urbanização ocupando a 10ª posição e o Estado da Paraíba com 75,37% é o 18º colocado. Quanto à população economicamente ativa, o Estado de São Paulo apresenta 88,6%, o Rio de Janeiro 95,2%, Minas Gerais 93,2%; já os Estados de Santa Catarina e da Paraíba, mesmo com baixo índice populacional em relação àqueles, possuem 88,7% e 92%, respectivamente. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>. Acesso em 03 jul. 2013.

prestação dos serviços urbanos. Conseqüentemente, a criação dessas figuras regionais não tem a finalidade de instituir um planejamento metropolitano integrado, mas interesse político. Por meio da sua criação os governadores dos Estados-membros captam recursos políticos, ao decidirem onde irão efetuar a alocação de recursos, destinam esses recursos para setores predeterminados com o intuito de alavancar carreiras políticas, atropelando as administrações municipais de Polos econômicos importantes.

Essas Regiões Metropolitanas, que não preenchem os requisitos materiais, devem ser invalidadas. O Supremo Tribunal Federal deve ser provocado para que possa se manifestar sobre uma possível contenção da sua criação.

Situação semelhante ocorreu no concernente à criação de municípios. No artigo 18, §4º, da Constituição Federal, a partir de 1996, com a emenda constitucional nº 15/96, estabeleceu-se que a criação de municípios seria feita por lei complementar estadual, observando os requisitos estabelecidos em Lei Complementar Federal. Em 2000, o Estado da Bahia, na ausência da referida lei federal, aprovou lei complementar estadual e criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. O Partido dos Trabalhadores – PT propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade alegando que a lei complementar baiana era inconstitucional, uma vez que o referido Estado estava impedido de criar municípios ante a ausência da lei complementar federal. Em 09/05/2007, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade e, por maioria, ao não pronunciar a nulidade do ato impugnado (criação do Município de Luiz Eduardo Magalhães), manteve sua vigência pelo prazo de dois anos, até que o legislador estadual viesse a estabelecer novo regramento, tendo como os parâmetros a serem fixados na lei complementar federal.

Cita-se o acórdão assim ementado:

EMENTA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUIS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR A EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, §4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. OMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO. EXISTÊNCIA DE FATO. SITUAÇÃO CONSOLIDADA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA DA JURÍDICA. SITUAÇÃO DE EXCEÇÃO,

ESTADO DE EXCEÇÃO. A EXCEÇÃO NÃO SE SUBTRAI À NORMA, MAS ESTA, SUSPENDENDO-SE, DÁ LUGAR À EXCEÇÃO --- APENAS ASSIM ELA CONSTITUI COMO REGRA, MANTENDO-SE EM RELAÇÃO COM A EXCEÇÃO (ADI/BA nº 2.240-7. Relator Ministro Eros Grau. Julgamento em: 09/05/2007. Publicação D. J.: 03/08/2007).

Em 04/06/2013, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto de lei complementar 416/2008, que regulamenta a criação de novos Municípios. Pela proposta, para se criar novo Município é necessário número mínimo de habitantes, existência de núcleo urbano, estudo de viabilidade financeira, econômica, e consulta popular mediante plebiscito.

O número mínimo de habitantes do município a ser criado varia de acordo com a Região. Atualmente, o novo Município, se localizado na região Norte e Centro-Oeste, deve ter população igual ou superior a seis mil habitantes; se na região Nordeste, oito mil e quinhentos habitantes; se nas regiões Sul e Sudeste, doze mil habitantes. A existência do núcleo urbano reside em um mínimo de edificações calculadas com base em 20% da população da área que se pretende emancipar e no número médio de pessoas por família.

Deve ser feito Estudo de Viabilidade Municipal (político-administrativa, social, ambiental e urbana), para verificar se os municípios envolvidos terão condições financeiras de se consolidar e se manter.<sup>230</sup> Esta situação será

---

<sup>230</sup> Estudo realizado, em 2010, pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN indica que 83% dos Municípios brasileiros dependem dos repasses federal e estadual para sobreviverem. Esse estudo foi elaborado exclusivamente com dados fiscais, declarados pelos próprios Municípios à Secretaria do Tesouro Nacional, considerando cinco requisitos: (1) receita própria, referente à capacidade de arrecadação do próprio Município; (2) gasto com pessoal, quanto os Municípios gastam com pagamento de pessoal; (3) liquidez, corresponde à relação entre o total de restos a pagar acumulados no ano e os ativos financeiros disponíveis para cobri-los no ano seguinte; (4) investimento, referente ao total de investimentos em relação à receita líquida; e (5) custo da dívida, avalia o comprometimento do orçamento com o pagamento de juros e amortizações de empréstimos contraídos em exercícios anteriores. A pesquisa analisou a situação fiscal de 5.266 Municípios. Desse total, 4.372 Municípios, nos quais moravam 35,2% da população brasileira, não geravam 20% das receitas orçamentárias. 384 Municípios gastaram mais de 60% da receita em despesas com pessoal. Devido a esses gastos com despesas correntes, sobrou muito pouco para investimentos capazes de alcançar o bem-estar da população. E, por fim, 19,5% dos Municípios fecham o ano com dívidas, ou seja, com restos a pagar sem recursos em caixa. O estudo revelou que as desigualdades econômicas e sociais brasileiras se estendem à gestão fiscal. Pois, as regiões Sul Sudeste, as mais ricas do País, concentram 79,8% dos Municípios melhores avaliados. Já, por outro lado, as regiões Norte e Nordeste detêm 81,4% dos Municípios em piores situações. Essa fragilidade na Gestão Fiscal, principalmente nos Municípios das Regiões Norte e Nordeste, por serem incapazes de gerar receitas próprias, está no fato de serem pequenos Municípios com uma economia predominantemente agrícola. Cf. IFGF (Índice Firjan de Gestão Fiscal). Disponível em: <[www.firjan.org.br](http://www.firjan.org.br)>. Acesso em: 05 ago. 2012.

comprovada se a receita obtida com arrecadação própria, transferências federais e estaduais for suficiente para quitar despesas com pagamento de pessoal e custeio e dívida e despesas com saúde e educação.<sup>231</sup>

Diante dessa realidade, com o intuito de modificar a situação existente, faz-se necessário, também, uma lei federal que institua os critérios definidores dos requisitos materiais presentes na criação de regiões metropolitanas, principalmente no que concerne número mínimo da população, existência de núcleo urbano, unidade socioeconômica e viabilidade das figuras regionais. A finalidade dessa lei federal, ao definir critérios gerais, é conter a criação de regiões metropolitanas pelos Estados-membros sem a observância desses critérios.

Nelson Saule Júnior, sem mencionar percentual mínimo quanto à população nacional, à população economicamente ativa e taxa de urbanização, menciona-os ao defender a necessidade de a União fixar padrões nacionais sobre as características das figuras regionais.<sup>232</sup>

O projeto de lei denominado Estatuto das Metrôpoles, acima mencionado, em seu artigo 6º, traz critérios que definem os requisitos materiais.<sup>233</sup> Todavia, como bem observam Rosa Moura e Ilce Carvalho,<sup>234</sup> os critérios elencados não visam a disciplinar ou até mesmo dificultar a criação de novas regiões metropolitanas, tendem mais a impedir a criação de novas figuras regionais. Por exemplo, ao exigir que o tamanho populacional do núcleo central de uma região metropolitana, seja, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País, ou dois núcleos centrais que apresentem conjuntamente 4% (quatro por cento) da

---

<sup>231</sup> O projeto de lei complementar federal nº 416/2008, que regulamenta o art. 18, §4º, da Constituição foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 04/06/2013, e foi enviado ao Senado, para apreciação, em 06/06/2013 por meio do Ofício nº 166/13/OS-GSE. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 05 jun. 2013.

<sup>232</sup> SAULE JÚNIOR, Nelson. Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas, p. 96.

<sup>233</sup> Art. 6º, I – Região metropolitana é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da população do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da população nacional; b) taxa de urbanização acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da região; c) população economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da região; d) urbanização contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região.

<sup>234</sup> MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. Estatuto da Metrôpole: onde está a região metropolitana? Publicado em 12/12/2012. Observatório das Metrôpoles, versão online. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k12...](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k12...)>. Acesso em; 10/04/2012. pp. 1-3.

população nacional.<sup>235</sup> Esse problema não será corrigido porque, sempre que a população nacional aumentar será exigido número maior da população dos núcleos urbanos, para se enquadrarem como metrópoles nacionais.<sup>236</sup>

Outra defasagem no conhecimento da matéria metropolitana: quando o projeto indica a exigência de urbanização contínua de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da região para a existência do fenômeno metropolitano. Essa exigência desconhece que o fenômeno metropolitano caracteriza-se não pela continuidade da conurbação, mas pela sua contiguidade.

Nos ensinamentos de Rosa Moura e Ilce Carvalho,<sup>237</sup> o projeto, ao conceituar as figuras regionais, restringe o tratamento da questão metropolitana. Os critérios utilizados no projeto desenvolvem-se em torno de variáveis demográficas, isso restringe a compreensão do fato metropolitano. Além disso, essa exigência dá ênfase ao porte populacional, desconsiderando a dimensão do fenômeno metropolitano em sua essência e amplitude.

O que o projeto deveria contemplar, conforme as autoras, visando a facilitar a gestão da região metropolitana, no que se refere às funções públicas de interesse comum, seria a delimitação da figura regional para impedir a criação de regiões extensas, heterogêneas, com elevado número de Municípios, pouco integrados às dinâmicas do fenômeno metropolitano. Sem entrar no mérito do dinamismo metropolitano, essas figuras regionais com elevado número de Municípios encontram grandes dificuldades na sua gestão porque todos esses Municípios devem ser ouvidos nas tomadas de decisões. Quando não presente a

---

<sup>235</sup> Em 2012, a população brasileira somava 193.946, 886 habitantes. Pelo dispositivo do projeto de Lei, o núcleo central urbano deve ter, no mínimo, 9.697,344 habitantes. Atualmente, somente São Paulo com 11.376,695 habitantes se enquadra nesse critério. Ou dois núcleos centrais que apresentem conjuntamente 7.757,875 habitantes. Por exemplo, Rio de Janeiro e São Gonçalo somam 7.406,418 habitantes; Belo Horizonte e Contagem somam 2.978, 472 habitantes; e Salvador e Camaçari somam 2.966,206 habitantes, os dois Municípios mais populosos das respectivas Regiões Metropolitanas (as mais populosas do Brasil), não preenchem o critério.

<sup>236</sup> Art. 5º. Para o atendimento do disposto no inciso III, do artigo 3º desta Lei, a União realizará a cada 10 (dez) anos, pesquisa de âmbito nacional, denominada Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil, com o objetivo de proceder, regionalmente, a análise de configuração e tendências da rede brasileira das cidades, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais, a classificação de Municípios e a caracterização de unidades regionais urbanas.

<sup>237</sup> MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. Estatuto da Metrópole: onde está a região metropolitana?, p. 1-3.

dinâmica da metropolização, nesses Municípios, essas dificuldades são ainda maiores, porque neles não está presente o interesse metropolitano.

O projeto de Lei já nasce com alguns problemas. Vários dispositivos, se aprovados, não serão aplicados por serem proposições inadequadas. Todavia entende-se ser necessário o estabelecimento de padrões mínimos, por meio de lei complementar federal, como ocorre na criação de novos Estados-membros e Municípios, para criação das figuras regionais. Esse estabelecimento inibiria a criação amparada em critérios estipulados pelo próprio Estado-membro, sem considerar as necessidades da região, e somente com o intuito de alocar recursos para alavancar carreira política.

Como sugestão, a Lei Federal deveria prever, a título de critérios definidores dos requisitos materiais, necessários à criação da região metropolitana, no concernente à população e à urbanização, índices proporcionais aos do Estado-membro, e não nacionais. Dessa forma, seriam observadas as desigualdades regionais, as peculiaridades existentes em cada Estado-membro. Por exemplo, a população do maior núcleo urbano integrante da nova figura Regional deve corresponder a 15% da população do Estado-membro se localizado nas Regiões Sul e Sudeste, a 10% se localizado nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. A área urbanizada de cada Município deve corresponder a 50% do seu território e a soma de toda a área urbanizada da nova Região Metropolitana a 30% da urbanização do Estado-membro se localizado nas Regiões Sul e Sudeste, a 20% se localizado nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. Já no que se refere à existência de uma unidade socioeconômica e a viabilidade da figura Regional, o estudo deve considerar todos os Municípios que venham a integrar a figura regional, levando-se em conta a situação financeiro-administrativa, social, ambiental e econômica, de modo que todos sejam interdependentes, formando inclusive uma unidade socioeconômica. Sendo possível a sua criação, somente, quando presentes todos os critérios.

Essa lei, ainda, deve prever regras de tomada de decisão, quando houver impasse entre os Municípios e/ou entre estes e o Estado-membro com o objetivo de as discussões não se eternizarem, como ocorre no Metro Vancouver no Canadá. E, por fim, deve prever formas de financiamento da execução das funções públicas de interesse comum, estabelecendo, por exemplo, uma porcentagem dos

repasse federais voluntários aos Municípios integrantes da Região Metropolitana para o Fundo Metropolitanano.

Justifica-se essa competência da União, utilizando-se dos ensinamentos proposto por Ricardo Marcondes Martins, antes mencionado, referente às duas razões limitadoras do princípio da igualdade, aqui, dos entes federativos. O Estado Federal é uno, composto por entes federativos não soberanos, de modo que a criação da Região Metropolitana pelo Estado-membro, sem a observância dos interesses nacionais, inviabilizaria a sobrevivência da União. Ou seja, a atuação da União em estabelecer os critérios de generalidade para a instituição das Regiões Metropolitanas, visa a manter a unidade e fortalecer o Estado Federal. Pois os interesses metropolitanos são interesses nacionais, uma vez que seu impacto e reflexos estão além do território metropolitano e estadual. Além disso, a ausência dessa lei, sem a qual o Estado-membro atua de acordo com sua conveniência e discricionariedade (oportunidade) compromete a segurança jurídica dos municípios, uma vez que a sua autonomia assegurada constitucionalmente fica comprometida.

Ademais, tal ação não feriria o Pacto Federativo porque, além da unidade do Estado Federal, o federalismo brasileiro corresponde ao federalismo de cooperação, no qual há uma inter-relação entre União, Estados-membros e Municípios, e ao federalismo de integração, pelo qual as responsabilidades são divididas entre todos os entes federativos (União, Estado-membros e Municípios), de modo que não restem espaços vazios.

#### *4.6.2 Natureza jurídica da Região Metropolitana*

O fenômeno metropolitano, fruto das transformações da sociedade, devido à evolução das relações sociais, caracteriza-se como uma realidade irrenunciável no mundo moderno globalizado. Esse dinamismo faz da Região Metropolitana uma realidade inevitável para a administração estatal.

Devido à possibilidade de tamanhas transformações na organização do Estado brasileiro, tecer considerações a respeito da natureza jurídica da Região Metropolitana, com o intuito de impor método e soluções adequadas para os problemas considerados metropolitanos, já que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, §3º, somente autoriza aos Estados-membros a sua criação, “sem

concebê-la como ente federativo ou ter-lhe conferido personalidade de direito”,<sup>238</sup> faz-se necessário.

A Constituição Federal, no artigo 1º, assevera que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal. No artigo 18, ao tratar da organização político-administrativa da referida República, prescreve que essa organização compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios.<sup>239</sup>

Não há, portanto, como assegurar, no modelo constitucional brasileiro, previsão que possibilite a existência de um quarto ente federativo. Porém, não se pode negar, conforme nos alerta Alaor Caffé Alves, que a hipótese normativa que prevê tratamento jurídico ao fenômeno metropolitano encontra-se no plano constitucional, indicando a preocupação de um tratamento mais estrutural. Ao contrário da Constituição anterior que previa o tratamento da matéria metropolitana em dispositivo concernente ao título da Ordem Econômica, a atual Constituição prevê o tratamento dessa matéria no Título III, da Organização do Estado. Essa previsão demonstra o objetivo do legislador constituinte em tratar da questão como de interesse estrutural-organizativo do Estado brasileiro.<sup>240</sup>

A Região Metropolitana, como órgão público, tem caráter meramente intergovernamental com poderes administrativos e financeiros, e não políticos. A sua administração pode ser feita por meio de entidade com personalidade de direito público (autarquia) ou de direito privado (empresa estatal), por órgão do Estado (Secretaria, Departamento) ou por modalidade colegiada (Conselho ou Comissão). Essa escolha cabe ao Estado-membro, por meio da lei complementar que a criou.<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea: dimensão participativa p. 78.

<sup>239</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e 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.

<sup>240</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, pp. 3-4.

<sup>241</sup> O Estado de São Paulo tem feito a escolha por uma entidade autárquica com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. A Região Metropolitana da Baixada Santista, criada pela Lei Complementar nº 815/1996, prevê a criação de entidade autárquica (de formação técnica e executiva). Por meio da Lei Complementar Estadual nº. 853/98 foi instituída a AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista), autarquia vinculada à Secretaria de Transporte, atualmente à Secretaria da Economia e Planejamento. O

### Vejam-se as lições de Hely Lopes Meirelles:

[...] a Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política. A Região Metropolitana será apenas uma *área de serviços especiais*, de natureza meramente administrativa. Sua administração poderá ser feita por entidade autárquica (autarquia) 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; mas o que não se permite é a constituição da Região Metropolitana ou da sua administração como *entidade política* ou, mesmo, político administrativa, rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais. (grifos no original)<sup>242</sup>

A Região Metropolitana é uma região estadual administrativa, cuja natureza jurídica pode ser entendida como órgão administrativo que compõe a administração direta ou indireta do Estado-membro. De qualquer forma, a Região Metropolitana é órgão da administração do Estado-membro; parte de um organismo e não o organismo. Todavia, como se verá no decorrer deste capítulo, já existem

---

Conselho Deliberativo (poder de decisão) faz parte da sua estrutura. A Região Metropolitana da Grande São Paulo, criada pela Lei Complementar Estadual nº. 1.139/2011, da mesma forma, prevê a criação da entidade autárquica, a qual deverá integrar o Conselho de desenvolvimento. A autarquia ainda não foi criada, ficando a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.) designada, por meio do Decreto nº 57.349/2011, a exercer temporariamente as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

O Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar Estadual nº 88/2006, que dispõe sobre a Instituição e Gestão de Região Metropolitana estabelece que a gestão, compete: a Assembleia Metropolitana (aprovar resoluções); ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (poder de decisão); a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, que é vinculada ao Conselho Deliberativo (com formação técnica e executiva); e as instituições estaduais, municipais e intermunicipais, vinculadas às funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana, no nível estratégico, operacional e de execução. Ao instituir a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, por meio da Lei Complementar Estadual nº 89/2006, prevê a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano com caráter técnico e executivo, a ser definida em Lei Complementar Específica. Por meio da Lei Complementar nº 107/2009 foi criada a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, na forma de autarquia territorial e especial, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH - e apoio à execução de funções públicas de interesse comum, com autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público, prazo de duração indeterminado.

O Estado da Paraíba optou por um Conselho Administrativo para a gestão das regiões metropolitanas. Este Conselho é formado pelo Governador e pelos Prefeitos dos Municípios integrantes da figura regional, e um membro com capacidade técnica e administrativa, designado pelo Governador do Estado e pertencente ao quadro de servidores efetivos do Estado. Já a execução das funções públicas de interesse comum é desempenhada pelas Secretarias de Planejamento e Gestão, de Educação e de Saúde, que na execução das decisões do Conselho terão apoio técnico administrativo da Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado - SUPLAN. As Obras públicas de relevante interesse econômico e social para o Estado serão financiadas pelo Fundo Especial de Obras Públicas do Estado – FEOPE.

<sup>242</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, 13ª ed., atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 83-4.

esforços com o objetivo de caracterizá-la como organismo do “Sistema Nacional da Política Urbana”.

A problemática em torno da institucionalização da Região Metropolitana, como mera divisão administrativa, sem poderes políticos, está ligada à questão da titularidade das funções públicas de interesse comum. Como a Região Metropolitana não possui personalidade jurídica de direito público para elaborar e executar essas funções, uma disputa por esses poderes foi travada, entre os Estados-membros e os Municípios. Essa disputa, na verdade, não é pela execução das funções porque pelo texto constitucional todos os entes têm essa responsabilidade, mas, sim, em não perder a titularidade de esse poder.

Com isso, faz-se necessário, e é juridicamente possível, conforme ensinamentos de Alaor Caffé Alves,<sup>243</sup> a criação de um órgão ou de uma entidade de direito público, de caráter plurigovernamental, com poderes apenas administrativos, com personalidade inconfundível com a dos Municípios e Estados-membros, como titular das funções públicas de interesse comum.

Essa titularidade será conferida aos entes federativos pela lei que criou a entidade de direito público ou órgão da administração do Estado-membro, sem conflito legislativo entre as Casas Legislativas (estadual e municipais) envolvidas porque com a Constituição Federal de 1988 tornou-se possível esse convívio pacífico. Como se verá.

#### **4.7 Titularidade da administração das Regiões Metropolitanas**

Há três correntes doutrinárias sobre a competência da administração das Regiões Metropolitanas. A primeira sustenta ser dos Municípios, aos quais compete administrar a Região de forma solidária, integrada, mediante consórcio intermunicipal, cabendo ao Estado-membro simplesmente a instituição da figura Regional. A segunda que defende ser do Estado-membro, argumentando que caso fosse atribuída a um Município feriria a autonomia dos demais; bem como, se atribuída a todos os Municípios, o Estado-membro teria sua autonomia ofendida. A terceira assume posição intermediária, atribuindo a administração ao Estado-

---

<sup>243</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 160.

membro e aos Municípios que a integram, a qual deve ser realizada em conjunto, de modo que ambos os entes participem da formação das decisões administrativas e gerência. Essa última corrente desdobra-se em dois entendimentos, conforme se verá abaixo.

Eros Roberto Grau, adepto da primeira corrente, ainda sob a vigência da Constituição anterior, afirma que a administração das Regiões Metropolitanas compete aos Municípios:

Neste caso incumbirá ao Estado-membro tão somente prover no sentido de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, isto é, a execução dos serviços comuns. A prestação desses serviços corresponde uma função (=dever-poder) de caráter intermunicipal. Essa prestação incumbe à administração intermunicipal, vale dizer, aos Municípios, solidariamente, de modo integrado, no que concerne à sua organização, ao seu planejamento e à sua execução. Ao Estado-membro não incumbe, além de mediante lei complementar instituir a Região metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião, dispendo a respeito daquela integração, naturalmente, sem qualquer comprometimento das autonomias municipais.<sup>244</sup>

Essa posição era e continua sendo inadequada, porque se fosse assim entendido, a instituição das Regiões Metropolitanas seria incapaz de causar os efeitos pretendidos, tornando sem eficácia a disposição constitucional, porque já competia aos Municípios tratamento de matérias de interesse local.

Vejam-se as lições de Sérgio Ferraz, adepto da segunda corrente, ainda sob a égide da antiga Constituição, asseverando que a gestão da região metropolitana compete ao Estado-membro:

Já afirmamos, precedente, que a Região Metropolitana configura um instrumento meramente administrativo, sem poder político. Cabe indagar, portanto, a quem competem as diretrizes e diretivas políticas e governamentais, pertinentes à Região? Necessariamente ao Estado-membro em que estão localizados os Municípios integrantes. Não poderiam caber a qualquer Município, sob pena de ferimento à autonomia dos demais. Nem, tampouco, a todos os Municípios, sob risco de ofensa à autonomia estadual [...].<sup>245</sup>

O que se depreende dessa afirmação é a intenção de preservar a autonomia de todos os entes integrantes da Região Metropolita, tanto dos

---

<sup>244</sup> GRAU, Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água. *In: Estudos de Direito Constitucional*, p. 137. *Apud* SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional, pp. 154-5.

<sup>245</sup> FERRAZ, Sérgio. As Regiões Metropolitanas no Direito Brasileiro. *In: Revista de Direito Público*, n. 37-38, p. 23. *Apud* SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional, p. 161.

Municípios como do Estado-membro. Consequentemente, se atribuída à administração da referida região de forma exclusiva ao Estado-membro, aqueles Municípios que a integram, na prática, não exercem sua autonomia.

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano adepto da terceira corrente, como primeiro entendimento da referida, na vigência da Constituição Federal de 1988, assevera que a administração da figura Regional deve ser exercida pelo Estado-membro e Municípios envolvidos, em conjunto:

A administração da Região Metropolitana deve ser realizada em conjunto entre os Estados e Municípios, no sentido de que todos irão contribuir na formação das decisões administrativas e para a gerência da Região, permitindo em cada caso concreto auferir a real dimensão do interesse local, a fim de permitir uma atuação simplesmente municipal ou de cuidado regional, consoante aplicação da ordem constitucional discriminadora das referidas competências.<sup>246</sup>

Para o autor, o Estado-membro ao criar a Região Metropolitana deve limitar seu âmbito de atuação ao exercício de atividades e prestação dos serviços inseridos no interior da esfera de suas próprias competências. Desse exercício, obrigatoriamente participam os Municípios integrantes da Região. Essa atuação conjunta, determinada nos termos da lei complementar, ocorre no que se refere às competências do Estado-membro. Após analisar o caso concreto, e delimitar o âmbito do interesse, se determina qual o ente competente para tratar da questão. Se determinado Município consegue atuar individualmente de forma plena sobre o interesse público específico, sem interferência dos demais Municípios ou do Estado-membro, o interesse é local, caso contrário o interesse é regional.

Esse entendimento, assim como o da primeira corrente, não parece ser o mais adequado porque a instituição das Regiões Metropolitanas seria incapaz de produzir os efeitos pretendidos, e o dispositivo constitucional não produziria eficácia. Sendo o âmbito de atuação do Estado-membro, por meio da lei complementar, limitado às suas próprias competências, não seria necessária a criação da Região Metropolitana. O Estado-membro poderia tratar do assunto no exercício de sua competência remanescente ou suplementar. Os Municípios, como já têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar

---

<sup>246</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional, pp. 136 e 165.

a legislação federal e estadual, no que couber, poderiam dispor da matéria, sem necessidade de previsão na lei complementar instituidora da Região Metropolitana.

Alaor Caffé Alves, adepto da terceira corrente, como segundo entendimento, assevera que a administração compete ao Estado-membro e aos Municípios integrantes da Região Metropolitana, mas por outro fundamento: na prestação das funções públicas de interesse comum ao Estado-membro e aos Municípios integrantes da Região. São palavras do autor:

[...], uma vez criada a região metropolitana, fica vedado ao Estado, como já observamos, impedir a participação dos Municípios metropolitanos na condução normativa e administrativa a respeito da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum, visto que estas se incluem também na competência local daqueles Municípios, por mandamento constitucional.

É importante notar, finalmente, que a instituição da região metropolitana tem um caráter funcional, ou seja, destina-se a integrar o agrupamento dos Municípios metropolitanos na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Desse modo, a referida integração pressupõe a inafastável garantia de que os Municípios podem (e devem) participar das decisões e ações regionais, sob diferentes modalidades, em todas as fases de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.<sup>247</sup>

A administração das Regiões Metropolitanas compete ao Estado-membro e aos Municípios integrantes da figura Regional. O limite de atuação do Estado-membro, em atendimento ao disposto no texto constitucional, cuja finalidade é a prestação, em termos de cooperação, das funções públicas de interesse comum do Estado-membro e dos Municípios envolvidos, é o interesse metropolitano. Ou seja, o Estado-membro, ao instituir a figura Regional, não deve tratar na lei complementar das funções públicas de interesse comum local, somente do interesse metropolitano de forma compartilhada com os Municípios integrantes.

José Afonso da Silva aceita a posição de Alaor Caffé Alves, mas faz uma ressalva: essa titularidade é imputada ao Estado-membro e aos Municípios envolvidos, não em termos de cooperação, mas por imposição do Estado-membro por meio da lei complementar que, ao instituir a Região Metropolitana, define as funções públicas de interesse comum.<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 8.

<sup>248</sup> SILVA, José Afonso da Silva. Direito urbanístico brasileiro, p. 161.

Não assiste razão a essa observação. A imposição não é feita pelo Estado-membro, mediante a lei complementar estadual instituidora da Região Metropolitana, mas pela norma constitucional que atribui ao Estado-membro essa competência. As funções públicas de interesse comum não devem ser definidas em lei complementar estadual ou na Constituição estadual. O que essas peças legislativas devem fazer é prever os campos funcionais de atuação do Estado-membro e Municípios na especificação daquelas funções, como fez de forma acertada o Estado de São Paulo, ao instituir a Região Metropolitana da grande São Paulo, por meio da Lei Complementar paulista, nº.1.139/2011, no artigo 12.<sup>249</sup>

Por isto, entende-se que a norma do §2º, do artigo 90, da Constituição Estadual de Goiás, quando define, de forma expressa, as funções públicas de interesse comum: transporte e sistema de circulação urbana, segurança pública, saneamento básico, ocupação e uso do solo, abertura e conservação de estradas vicinais, aproveitamento de recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações básicas, melhoria administrativa e solução de problemas jurídicos comuns, está definindo o campo de atuação dos entes federativos envolvidos. Caso contrário, essa norma é inconstitucional.

Outra imposição feita pela Constituição Federal é a obrigatoriedade de o Município integrar a Região Metropolitana. Se os requisitos exigidos pela norma constitucional estiverem presentes, pode o Estado-membro, mediante lei complementar, criar as condições institucionais para seu provimento, sem que possa os Municípios integrantes reclamar seja descabido o vínculo regional.<sup>250</sup>

Este foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao asseverar que a instituição das regiões metropolitanas depende apenas de lei complementar estadual (ADI nº 1841/RJ, DJU de 20/09/2002). Ainda, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a integração dos Municípios à figura regional passou a ser compulsória. Ou seja, os entes locais ficam a ela vinculados, sem qualquer possibilidade de abandoná-la por iniciativa própria, editada a lei complementar

---

<sup>249</sup> Art. 12. O Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, 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 – esporte e lazer.

<sup>250</sup> ALVES, Alair Caffé Alves. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 8.

estadual que a instituiu (ADIs nº 796/ES, relator Ministro Néri da Silveira; 1841/RJ, relator Ministro Carlos Veloso; e 1842/RJ, relator Ministro Maurício Corrêa).

É facultado aos Municípios, devido à sua autonomia, participar da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Não aceitando participar da gestão das funções públicas de interesse comum, os Municípios deverão suportar as intervenções necessárias em seu território no provimento do interesse regional, sob pena de ficar comprometida a prestação dos serviços configuradores das funções públicas de interesse comum. Essas intervenções devem ocorrer com recursos estaduais. Mas, com fundamento no princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da urbanificação, entende-se que o Estado-membro poderá cobrar a conta, judicialmente, do Município que recusou participação.

Cita-se, nesse sentido, a lição de Alaor Caffé Alves:

[...], 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.<sup>251</sup>

Os Municípios devem participar da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Caso não aceitem, obrigatoriamente deverão suportar as interferências em seu território para o provimento do interesse metropolitano. Se por acaso Estado-membro e Municípios não se entenderem, a decisão final deve ser da maioria, considerando a autonomia municipal. Caso a divergência seja entre um Município e o Estado-membro instituidor da Região Metropolitana, a decisão final deve ser deste último, uma vez que o interesse daquele está neste inserido.

Cita-se, nesse sentido, o ensinamento de Rafael Augusto Silva Domingues:

A interpretação que mais bem expressa à vontade da Constituição é a de que os entes federados (Estados-membros e Municípios) não dependem um do outro para implementação (para o funcionamento) da região

---

<sup>251</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 8.

metropolitana, conquanto seja recomendável que eles conversem entre si. Todavia, se não houver entendimento com os Municípios, acreditamos possam os Estados-membros legislar sozinho (frise-se: caso os Municípios se omitam) sobre os assuntos metropolitanos sem a preocupação de violar a autonomia municipal.<sup>252</sup>

O autor ainda comenta que as tomadas de decisões conjuntas entre os entes federativos por meio das normas de cooperação (art. 23, parágrafo único), e de consórcio e convênios (art. 241) serão obrigatórias, apenas, fora da Região Metropolitana. Se fosse necessária, a criação das Regiões Metropolitanas seria incapaz de produzir os efeitos pretendidos.

Não assiste razão ao autor em dizer que as normas do parágrafo único, do artigo 23, e do artigo 241, não sejam de aplicação obrigatória na Região Metropolitana. Ora, o artigo 23, da Constituição Federal, que estabelece as competências comuns a todos os entes, elenca assuntos que estão presentes na Região Metropolitana. Como esses assuntos competem a todos os entes federativos, deverá o Estado-membro e Municípios envolvidos tratar da matéria de forma que garantam o seu cumprimento, cuja maneira ideal é a cooperação. Se a competência é comum, não pode isoladamente ser da União, do Estado-membro ou do Município senão é inconstitucional. Consequentemente, os consórcios públicos e convênios são instrumentos dessa cooperação. Daí afirma-se serem essas normas de aplicação obrigatória na Região Metropolitana.

Essa discussão quanto à titularidade das funções públicas de interesse comum, chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 1842 do Rio de Janeiro.<sup>253</sup> O Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei complementar nº 87/1997, dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. O Partido Democrático Trabalhista – PDT propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade pedindo a suspensão da eficácia da referida Lei, alegando que as normas transcritas usurpavam, em favor do Estado do Rio de Janeiro, funções de estrita competência dos Municípios integrantes da Região

---

<sup>252</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal, p. 168.

<sup>253</sup> ADI - 1842. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Conclusão do Julgamento: 06/06/2013. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiasDetalhadas.asp?idConteudo232209](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiasDetalhadas.asp?idConteudo232209)>. Acesso: 07 jun. 2013.

Metropolitana, o que viola os princípios constitucionais do equilíbrio federativo, da autonomia municipal, da não intervenção dos Estados em seus Municípios.

A questão de fundo discutida nesse julgamento seria saber a qual dos entes federativos deveria ser atribuída à titularidade das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, em especial, nesse caso, o serviço de saneamento básico. O julgamento foi concluído em 06/03/2013, mas até julho não houve a publicação do acórdão da lavra do Ministro Gilmar Mendes. Passa-se a descrever os votos e posicionamento dos ministros sobre a questão de fundo.

O Ministro Maurício Corrêa, relator da referida ADI ao asseverar que a Suprema Corte já decidiu que a instituição da região metropolitana depende apenas de lei complementar estadual (ADI nº 1841/RJ, DJU de 20/09/2002), decidiu pela legitimidade da atuação legislativa do Estado do Rio de Janeiro, bem como pelo encolhimento da autonomia municipal, minimizada, na hipótese, pela própria Constituição Federal. Declarou legítima a união de Municípios territorialmente próximos e que por essa razão tenham interesses e problemas comuns, de modo que possam encontrar soluções eficazes e que melhor atendam a coletividade da região através de ações conjuntas e integradas, e não isoladamente, unificando a implementação de políticas, com o objetivo de concretizar o pacto federativo, que não idealiza entes estanques e isolados, o princípio da eficiência e da economicidade. Concluiu que, a definição a cerca dos assuntos metropolitanos deve ser feita pelo Estado-membro em conjunto com os Municípios, mas a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços públicos metropolitanos deve ser do Estado-membro, porque os reflexos da prestação ultrapassam o território local.

O Ministro Joaquim Barbosa, ao divergir do relator, manifestou que a criação da figura Regional não significa a transferência de competências municipais estabelecidas constitucionalmente para o Estado-membro, de forma a amesquinhar a autonomia política dos Municípios dela integrantes. Essas competências deveriam ser exercidas por órgão próprio ou por ente – público ou privado – formado a partir da autorização ou concessão dos Municípios integrantes da referida figura.

O Ministro Nelson Jobim, também, entendeu que a criação da Região Metropolitana pelo Estado-membro não deve resultar na transferência de competências municipais para o Estado. Porém, para ele, essas competências não

devem ser exercidas por órgão próprio ou ente - público ou privado – formado a partir da concessão ou permissão dos municípios. Para Nelson Jobim, a titularidade das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade político-territorial-administrativa, que nasce em consequência da criação da Região Metropolitana. E concluiu que a competência de instituição da região metropolitana e viabilização da prestação de serviços de interesse metropolitano não se confunde com a competência administrativa e executória, essa sim vinculada institucionalmente à participação dos Municípios envolvidos.

O Ministro Gilmar Mendes, acompanhando a divergência, asseverou que nem o Estado-membro, nem os Municípios ostentam a condição de únicos titulares das funções públicas de interesse comum, devendo ser tal competência compartilhada entre os membros dos dois níveis federativos, os quais, juntos, formam o ente regional. Ou seja, a titularidade deve pertencer ao agrupamento de municípios junto com o estado federado, de modo a decidir como integrar e atender adequadamente a função de saneamento básico. Propôs, ainda, que os efeitos da decisão só teriam eficácia a partir de dois anos a contar da conclusão do julgamento.

O Ministro Ricardo Lewandowski, acompanhando a divergência, asseverou que o Estado-membro cria a Região Metropolitana, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade, de admitir a participação dos Municípios metropolitanos. A transferência integral, ao Estado, da titularidade das funções públicas de interesse comum, continentes das funções de competência local, significa neutralizar a autonomia municipal. Diante do federalismo cooperativo, a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3º, da CF, entre os Municípios e o Estado-membro, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes da figura Regional.

Desta forma, entendeu o Supremo Tribunal Federal que a titularidade das funções públicas de interesse comum não deve ficar fracionada entre os Municípios, nem é transferida para o Estado-membro, mas deve ser compartilhada, de modo que tais funções sejam dirigidas por uma estrutura colegiada, de maneira que a vontade de um único ente não seja imposta aos demais entes federativos participantes. Os efeitos da decisão passam a ter eficácia dois anos após a

conclusão do julgamento. Assim Estados-membros e Municípios integrantes de regiões metropolitanas já devem começar a conversar sobre o assunto.

Surge uma questão. Diante da afirmação de que a administração das Regiões Metropolitanas pertence ao Estado-membro e aos Municípios que a integram, como evitar problemas na gestão e coordenação das funções públicas de interesse comum, uma vez que a Administração Pública deve observar o princípio da legalidade, diante da autonomia legislativa do Estado-membro e dos Municípios envolvidos? Ou seja: quais os textos normativos a serem aplicados e observados na administração da Região Metropolitana? São as normas produzidas (aprovadas) pelo Estado-membro, as aprovadas pelos Municípios que integram a figura Regional ou devem ser aprovadas pelos dois entes?

Nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves,<sup>254</sup> as normas impostas aos Municípios, no que concerne às funções públicas de interesse comum, são aquelas aprovadas pela Assembleia Legislativa estadual, no exercício da competência concorrente, podendo os Municípios complementá-las ou suplementá-las. Daí não haver problema da comunhão das autonomias legislativas para atribuir a titularidade das funções públicas de interesse comum à Região Metropolitana, enquanto entidade de direito público ou órgão de caráter intergovernamental.

Igualmente, segundo o autor, fundamentada na democracia participativa, pode ser criada uma Assembleia Metropolitana, por autorização constitucional do Estado-membro para legislar sobre os assuntos da figura Regional, sendo indispensável à participação dos Municípios nessa Assembleia. A Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 46, prevê essa criação, e a Lei Complementar nº. 88/2006, em seu artigo 10, estabelece a composição da Assembleia Metropolitana.<sup>255</sup>

O Estado-membro assumiu a administração da Região Metropolitana amparado pelas disposições constitucionais. Uma interpretação lógico-sistêmica do

---

<sup>254</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais de organização do Estado brasileiro, p. 3.

<sup>255</sup> Art. 46. Haverá em cada região metropolitana: I – uma Assembleia Metropolitana; [...].  
Art. 10. A Assembleia Metropolitana será composta de representantes do Estado e de cada Município da região metropolitana da seguinte maneira: I – o Estado terá como representantes quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, e um representante da Assembleia Legislativa; II – cada Município terá como representante o Prefeito e o Presidente da câmara Municipal.

texto constitucional aponta no sentido de que, como decidiu o Supremo Tribunal Federal, a administração da Região Metropolitana deve ser exercida de forma cooperado e integrada entre o Estado-membro e os Municípios que a integram, porque as funções públicas de interesse comum são comuns ao Estado-membro e aos Municípios envolvidos.

Segundo Alaor Caffé Alves,<sup>256</sup> a previsão constitucional de criação das Regiões Metropolitanas pelos Estados-membros (art. 25, §3º), confere a essa figura Regional, tratamento jurídico totalmente diferenciado do tradicional. Isto possibilita uma reflexão sobre a caracterização e distribuição de competências entre o Estado-membro e os Municípios integrantes da Região criada por aquele.

A criação da Região Metropolitana pelo Estado-membro, como mecanismo jurídico, e conseqüentemente sua administração, com a finalidade de solucionar os problemas impostos pela realidade socioeconômica, encontra fundamento no quadro de competências atribuídas aos entes federativos pela Constituição Federal.

Essa atribuição de competências, norteada pelo princípio da predominância de interesse, refere-se à amplitude dos interesses a serem atendidos, de modo que haja uma relação entre todos eles. Pois, na Região Metropolitana, segundo os ensinamentos de Alaor Caffé Alves:

[...], 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 que se integra. Isso nos leva a compreender que os interesses locais e regionais não se contrapõem necessariamente; ao contrário, normalmente são complementares entre si.<sup>257</sup>

O legislador constitucional brasileiro adotou, em razão da grande extensão territorial e das desigualdades regionais, um modelo de repartição de competências normativas e administrativas que permite grande flexibilidade e agilidade, possibilitando aos entes federativos agir de forma adequada e racional em busca de atingir suas responsabilidades.

---

<sup>256</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais de organização do Estado brasileiro, p. 1.

<sup>257</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, p. 277.

Mesmo as competências que conferem responsabilidade específica a cada ente, em grande parte permitem a atuação dos outros entes de forma cooperada. Tanto que, devido ao desenvolvimento integrado caracterizador da dinâmica socioeconômica, prepondera a concepção solidária entre os entes federativos, na qual as competências comuns e concorrentes ultrapassam às exclusivas.<sup>258</sup>

Ainda, como já mencionado, a distribuição constitucional de competências caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação em cuja interpretação se deve, sempre, considerar os objetivos de integração entre os interesses dos entes federativos.

Com a criação da Região Metropolitana, o território do Município ganha caráter relativo. Essa relativização é oriunda do sistema federativo, no qual o Município atua com exclusividade dentro do seu território; o Estado-membro atua exclusivamente dentro da sua esfera, que engloba vários Municípios; e a União pressupõe como seu campo de atuação todo o território nacional, compreendendo a localização de todos os Estados-membros e todos os Municípios. Daí porque o interesse nacional compete à União, o interesse regional é de competência do Estado-membro e o interesse local cabe aos municípios.

Com isso, a exclusividade de atuação do ente local dentro do seu território refere-se tão somente a outro ente também local, podendo o Estado-membro, desde que haja interesse supralocal (regional) ou estadual, atuar na esfera territorial do município porque corresponde a esfera do seu território, de modo a respeitar o interesse local.

Na Região Metropolitana, por conviver Estado-membro e um conjunto de Municípios, os interesses existentes não são exclusivamente locais nem regionais, mas comuns a esses dois entes federativos. Existem interesses de todos os entes político-administrativos envolvidos, a exigir a atuação coordenada e integrada de todos eles.

Esse interesse dos entes envolvidos é o metropolitano, sobre o qual se faz, a seguir, a abordagem.

---

<sup>258</sup> ALVES, Alaor Caffé. Região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 1.

#### 4.8 Interesse metropolitano e interesse local

Diante do já exposto, pode-se assegurar que, em uma Região Metropolitana juridicamente constituída, o interesse local pode ter seu conteúdo relativizado. Essa relativização, quando ocorre, é imposta pelo elevado grau de interação das relações sociais e pelas possibilidades de economia de escala, porque transferem o interesse público de um ente de nível menor para um de nível maior, tendo em vista a capacidade de atuação deste último.

Nesse caso, o interesse local continua a existir, o Município continua a exercer suas competências, mas esse interesse já não é o predominante. Isto ocorre nitidamente nas Regiões Metropolitanas “onde os interesses regionais e os locais 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”.<sup>259</sup>

Essa é a interpretação do sistema de repartição de competências, adotado pelo legislador constituinte que caracteriza a estrutura do federalismo de integração, pelo qual as matérias relacionadas à elaboração do planejamento e sua execução, caracterizadas pelo caráter de interdependência devem ser tratadas de forma encadeada, coordenada e integrada pelos entes, de modo que não haja espaços vazios. A cada ente federativo fica estabelecido seu campo de atuação.

No que diz respeito ao Direito Urbanístico, inserido na modalidade de competência concorrente, todos os entes federativos possuem competências para sobre elas disporem. Para que atuem de forma coordenada e integrada, os entes devem agir com o intuito de “estabelecer campos de condomínio legislativo, imprescindíveis à prestação de funções públicas de interesse comum no âmbito das Regiões Metropolitanas”.<sup>260</sup> À União compete estabelecer as normas gerais. Aos Estado-membros, além de complementar ou suplementar a legislação federal, cabe instituir normas diretivas com o objetivo de implantar e compatibilizar os planos urbanísticos regionais em harmonia com os locais, em busca do interesse comum. Os Municípios, no exercício da sua competência concorrente suplementar (art. 30, II), podem complementar ou suplementar a legislação federal e estadual, no que

---

<sup>259</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro, p. 10.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 10.

couber. Essa ação municipal, nos ensinamentos de Rafael Augusto Silva Domingues, pode ser no sentido tanto de detalhar as normas estaduais já existentes como de criar novas normas jurídicas, caso ainda não exista.<sup>261</sup>

Para José Afonso da Silva, no exercício de função urbanística, o Estado-membro pode fixar normas específicas de efeitos diretos e concretos intraurbanas nas Regiões Metropolitanas<sup>262</sup>. No mesmo sentido, Rafael Augusto Silva Domingues, ao asseverar que a competência suplementar do Estado-membro na Região Metropolitana não encontra limites no interesse local dos Municípios.<sup>263</sup> Ou seja, observando as diretrizes gerais estabelecidas pela União, o Estado-membro pode esgotar a matéria sem preocupação com o interesse local.

Todavia, entende-se que esses limites só deixarão de existir para o Estado-membro, caso o Município se recuse a participar do processo das tomadas de decisões, e a atuação estadual no território do referido Município seja indispensável para a prestação de funções públicas de interesse comum. Caso o Estado-membro não pudesse interferir, a prestação do serviço seria interrompida prejudicando os outros Municípios (municipes). Inclusive, como já se mencionou, com fundamento no princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes da urbanificação, as despesas da intervenção arcadas pelo Estado-membro podem ser cobradas via judicial do Município que se recusou a participar das tomadas de decisões.

O exercício da competência de forma compartilhada, imposto pela Constituição Federal, leva ao entendimento que o interesse local e o interesse metropolitano estão interligados. Os entes federativos que compõem a Região Metropolitana ao agirem conjuntamente no tratamento das funções públicas de interesse comum, caracterizadas por aqueles interesses, devem estar integrados e coordenados. O interesse metropolitano compreende todos os interesses dos entes federativos envolvidos (Estado-membro e Municípios).

Citam-se, nesse sentido, os ensinamentos de Alaor Caffé Alves:

---

<sup>261</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência do Estado-membro no direito urbanístico: limites da autonomia municipal, p. 169.

<sup>262</sup> SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro, p. 125.

<sup>263</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. *Op., cit.*, p. 169.

O interesse metropolitano, pelo que foi exposto, não se caracteriza apenas porque se distingue logicamente dos demais interesses em virtude de possuir alguma nota especial que estes não contenham, como, por exemplo, a de ser vinculado especialmente a problema urbano-regional. Ele se caracteriza, também, e principalmente, porque exige a atuação coordenada de todos os entes governamentais para satisfazê-lo. Isso equivale a dizer que uma das características desse interesse é exatamente a de incluir, necessariamente, o interesse de todos os entes político-administrativos atuantes na região metropolitana. Não se deve surpreender aí um paradoxo, porque é perfeitamente possível, e até indispensável, admitir-se que o interesse metropolitano se diferencia e, ao mesmo tempo, se identifica com os demais interesses.<sup>264</sup>

Devido ao entendimento de que, em regra, tanto o Estado-membro como os Municípios têm competência para tratar da matéria de interesse metropolitano, como equacionar essa competência?

A matéria de interesse metropolitano pode ser discutida por representantes do Estado-membro e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana e, posteriormente, ser aprovada pela Assembleia Legislativa, desde que não haja alteração por parte da referida Assembleia.

Ademais, a equação dessa competência pode ser feita mediante a criação de um campo de “condomínio legislativo”, no qual fica estabelecida a atuação de cada ente federativo envolvido, uma vez que os assuntos que serão tratados no “condomínio” referem-se às competências concorrentes.

No entanto, Rafael Augusto Silva Domingues entende que a criação de um condomínio é juridicamente inadequada porque a Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais são autônomas, e isso inviabilizaria a ideia de um único processo legislativo entre as duas Casas Legislativas.<sup>265</sup>

Entende-se ser juridicamente possível a criação de campos de “condomínio legislativo”, pois a repartição de competências pela Constituição Federal, de forma horizontal (competências concorrentes), fundamenta essa criação. E a autonomia das Casas Legislativas não seria restringida porque, além dessa criação encontrar amparo constitucional (autonomia sob o ponto de vista jurídico),<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro, pp. 309-10.

<sup>265</sup> DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. A competência dos Estados-membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal, p. 165-6.

<sup>266</sup> A autonomia municipal pode ser entendida por dois aspectos: o jurídico e o meta-jurídico. Sobre este ponto de vista a autonomia pode ser entendida como ampla ou restrita, de acordo com os critérios utilizados sendo possível defender uma posição municipalista ou antimunicipalista. Já sobre

não há processo legislativo único entre as Casas. Esse “condomínio” apenas demarca o campo de atuação de cada ente. A Assembleia Legislativa estabelece as diretrizes gerais sobre os assuntos considerados “campos funcionais” e as Câmaras Municipais suplementam-nas.

Na Assembleia Metropolitana, onde ocorrerá processo único, composta de representantes do Estado-membro e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, da mesma forma não haverá ferimento à autonomia das Casas Legislativas porque a competência da Casa Metropolitana não deve ser confundida com as da Assembleia Legislativa e Câmara Municipal. A sua competência recai somente sobre assuntos de interesse metropolitanos, e no seu exercício deve respeitar a legislação federal, estadual e até mesmo municipal (interesse local). Como fez o Estado de Minas Gerais, a Assembleia Metropolitana é órgão de decisão superior da Gestão da Região Metropolitana,<sup>267</sup> cuja função no exercício das suas competências é integrar os Municípios componentes da figura Regional para efeito de planejamento, organização e execução das funções públicas de interesse comum.

Frisa-se que os assuntos são partilhados, cada ente o faz em sua Casa Legislativa. Somente a especificação das funções públicas de interesse comum, feita por órgão criado pela lei complementar instituidora da Região Metropolitana, será deliberada em conjunto, já que a Assembleia Metropolitana, no caso mineiro, o Conselho Deliberativo, no caso paulista, e o Conselho Administrativo, no caso paraibano, são órgãos compostos por representantes do Estado-membro e dos Municípios envolvidos.

Outra questão se coloca. Diante do interesse metropolitano, como ficaria a autonomia dos Municípios integrantes da Região Metropolitana, uma vez que ela se refere ao interesse local, já que esse interesse é relativizado?

---

aquele ponto de vista (o jurídico), a autonomia é exatamente aquela prevista no texto constitucional, cujo entendimento deve ser aquele tomado em conjunto, em sua totalidade, uma vez que a Constituição Federal não pode ser contraditória a ponto de conferir uma autonomia ampla para depois restringi-la. Cf. ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 12.

<sup>267</sup> Art. 8º A Assembleia Metropolitana é o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana, competindo-lhe: I - definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana; II - vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembleia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

Nas Regiões Metropolitanas, a autonomia municipal continua a ser preservada nos moldes do próprio texto constitucional. Não poderia haver contradições, conforme os ensinamentos de Alaor Caffé Alves, acima mencionado, no sentido de que a Lei Maior atribua autonomia aos Municípios de forma ampla e depois venha a restringir essa mesma autonomia. O que há no texto constitucional é a previsão de uma autonomia municipal condicionada, diante da possibilidade de criação da figura Regional. Condicionada, apenas, a compartilhar a gestão metropolitana com o Estado-membro instituidor da figura Regional.

Citam-se, nesse sentido, as lições de Alaor Caffé Alves:

Sendo o planejamento metropolitano um processo logicamente necessário à realização das funções públicas de interesse comum, legitimado por força do art. 25, §3º, da Constituição Federal, não é possível, em nenhum momento, alegar-se a incompatibilidade daquele planejamento com a autonomia municipal. O planejamento é expressamente citado no texto constitucional. Nesse sentido, ao conceber-se juridicamente a autonomia municipal, no âmbito de nosso ordenamento positivo, está implícito, de imediato, o dever de o Município acatar as diretrizes e prioridades metropolitanas, aliás fixadas com a sua indispensável participação nas decisões em nível regional-metropolitano. Deste modo, quanto aos Municípios metropolitanos, não há uma autonomia originária eventualmente restringida, mas uma autonomia condicionada, desde a origem, ao possível estabelecimento de regiões metropolitanas, nos termos da disposição constitucional [...].<sup>268</sup>

A atuação plena e exclusiva sobre determinadas matérias deixa de existir, mas a competência municipal continua. O que ocorre é que, devido à dinâmica social, o interesse local é reprimido, dando lugar ao interesse regional, e como consequência, certas matérias de competência exclusiva dos municípios passam a ser compartilhadas com outro ente federativo. Essas matérias são tratadas em conjunto com o Estado-membro, o qual agindo como ente coordenador, podendo intervir em atuação intraurbana, quando necessário.

#### **4.9 Funções públicas de interesse comum**

Já se viu que a Região Metropolitana se institucionaliza em razão das funções públicas de interesse comum. Da mesma forma, se viu que essas funções são de titularidade do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional. Por isso o interesse presente nessa figura é o “metropolitano”, vinculado a

---

<sup>268</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, pp. 12-3.

um problema urbano-regional, que necessita da cooperação de todos os entes políticos envolvidos. Pois, embora inclua, necessariamente, o interesse de todos os entes, é impossível a prestação em parcelas dessas funções isoladamente.

O que caracteriza as funções públicas de interesse comum, qual a sua natureza?

As funções públicas de interesse comum devem ser caracterizadas em contraposição com o interesse local. Elas não devem ser caracterizadas como soma dos interesses municipais dentro da Região Metropolitana. As funções públicas de interesse comum referem-se, nas palavras de Alaor Caffé Alves,<sup>269</sup> “à unidade operacional a ser constituída de uma diversidade representada pelos Municípios agregados de uma determinada Região associados ao Estado”. Essas funções, obrigatoriamente, devem ser comuns ao Estado-membro e aos Municípios envolvidos, cujo reconhecimento jurídico, para o autor é:

[...], 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, nacional e até internacional.<sup>270</sup>

Essa obrigatoriedade justifica-se pelo fato de os problemas metropolitanos atingirem boa parte da Região Metropolitana, senão toda a Região. As consequências que causam são de uma proporção que, se não tratadas em conjunto por todos os entes federativos envolvidos não seria possível inibir seus efeitos devastadores, pela tamanha complexidade.

As funções públicas de interesse comum, fundamento da criação da Região Metropolitana, uma vez que caracteriza seu elemento operacional básico, segundo ensinamentos de Alaor Caffé Alves, compreendem duas figuras previstas no ordenamento jurídico:

1) a “função pública” que não implica apenas a execução de serviços públicos e de utilidade pública e respectivas concessões, mas também a normatização (como a disciplina regulamentar e administrativa do uso e ocupação do solo, a fixação de parâmetros, padrões, etc.), o estabelecimento de políticas públicas (diretrizes, planejamento, planos, programas e projetos, bem como políticas de financiamento, operação de

---

<sup>269</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 14.

<sup>270</sup> *Ibid.*, p. 14.

fundos etc.), e os controles (medidas operacionais, licenças, autorizações, fiscalização, polícia administrativa etc.). As funções públicas não correspondem apenas às determinações de direito subjetivo público, mas também aos deveres das autoridades para com as comunidades integradas, realizando o binômio “poder-dever”;

2) o “interesse comum”, que implica o vínculo simultâneo ou sucessivo, efetivo e material de ações ou atividades estáveis de uma multiplicidade determinada de pessoas político-administrativas, agrupadas mediante lei complementar, dentro de certo espaço territorial definido, para o exercício de funções públicas integradas de interesse de todos os envolvidos.<sup>271</sup>

As funções públicas de interesse comum (metropolitano) são caracterizadas pela sua dimensão regional, sempre sujeitas ao regime do direito público, cuja abrangência, conforme os ensinamentos de Alaor Caffé Alves, revela a contraposição com as funções públicas de interesse local, como também a necessidade de articulação ou complementação com estas funções.

Vale mencionar que “funções públicas de interesse comum” é uma expressão muito abrangente, tanto os interesses locais como o metropolitano, estão nela inseridos. Segundo Alaor Caffé Alves,<sup>272</sup> essa abrangência dificulta de tal maneira a identificação da natureza dessas funções porque “parcelas cuja organização, planejamento e execução podem estar sob a responsabilidade de diferentes entes públicos titulares”.

A busca pelo interesse comum implica um vínculo que exige uma interdependência operacional dos entes envolvidos firmado conforme os objetivos comuns, na solução dos problemas existentes na Região Metropolitana. Os critérios desse vínculo, como se verá, variam de acordo com as necessidades de arranjos geográficos, oriundos da alteração dos fatos causados pelas transformações da sociedade.

Devido às transformações sociais, o âmbito das competências se altera porque há alteração dos fatos e são os fatos que evidenciam o conteúdo das competências. Como mencionado, essas mudanças impulsionam o deslocamento de funções que antes eram consideradas, exclusivamente, de interesse municipal para o nível regional. Essa mudança ocorre “por razão de ordem social, institucional, geográfica, natural, econômica ou técnica, sem que possa arguir a

---

<sup>271</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 15.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 13.

inconstitucionalidade de tal procedimento, visto não ter havido ofensa à autonomia municipal, restrita tão só ao interesse local”.<sup>273</sup>

Com isso fatores como: “o físico-geográfico, o territorial, o econômico, o financeiro, o técnico, o institucional, e os de caráter estratégicos”, devem ser utilizados como critérios identificadores das funções públicas de interesse comum. Quando da definição desses critérios identificadores, Alaor Caffé Alves<sup>274</sup> esclarece alguns ponto que devem ser considerados nessa definição:

1. A região metropolitana, embora situada dentro da estrutura do estado federado, tem funções públicas (de interesse comum) próprias, distintas das funções de nível estadual ou macrorregional.
2. Estas funções compreendem também, por sua natureza, o interesse local dos Municípios metropolitanos, o que justifica a participação destes nas decisões sobre sua organização, planejamento e execução. Por isso essa questão não pode ser solucionada adequadamente dentro do quadro institucional tradicional. O interesse metropolitano não é especificamente (privativamente) local, estadual ou nacional, mas refere-se a todos eles ao mesmo tempo (reclamando legislação condominial).
3. As funções públicas de interesse comum pressupõem integração entre (níveis de) governos que, além de plenamente autônomos em determinadas matérias (federalismo clássico), são relativamente autônomos em outras (federalismo de integração), cujo quadro legislativo somente pode ser exercido mediante competências comuns e concorrentes (supletivas, complementares e cumulativas).
4. As funções públicas de interesse comum a ser exercidas a nível metropolitano incluem atividades operacionais de normatização, planejamento, programação, coordenação, controle, fiscalização e execução, reclamando a existência de agências públicas intergovernamentais e plurifuncionais que propiciem o tratamento unificado de tais funções.
5. As temáticas (assuntos) referentes às funções públicas de interesse comum podem ser divididas em parcelas ou fases distintas, para efeito de atribuição de competências quanto às atividades operacionais para o nível regional e local (incluindo o poder de outorgar concessões de serviços públicos). Exemplo disso, a captação e o tratamento de água para abastecimento público, em região metropolitana, que, ao exigirem ação conjunta, devem inequivocamente ser de competência metropolitana, mas sua distribuição domiciliar pode ser ou não de interesse local. Do modo inverso, este raciocínio serve também para a coleta de lixo e o tratamento final dos esgotos metropolitanos.

A observação desses tópicos pelo Estado-membro e os Municípios integrantes da figura Regional quando da identificação e definição de uma função pública como sendo de interesse comum metropolitano é de fundamental

---

<sup>273</sup> Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 16.

<sup>274</sup> *Ibid.*, pp. 17 e 19.

importância porque é justamente essa identificação que determina quem, como e quando será executada essa função.

Seria possível coordenar atividades parciais de uma mesma função, a ponto de cada ente federativo envolvido prestar uma fase, uma parcela?

Essas funções devem ser entendidas como de interesse metropolitano ou não. Se for interesse metropolitano, não pode ser dividida em etapas, a atividade deve ser realizada como um todo, porque dessa forma seria possível executá-la adequadamente em benefício da população metropolitana, “do ponto de vista técnico, administrativo e financeiro”.

Essa interpretação, nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves,<sup>275</sup> não fere a autonomia municipal porque os Municípios metropolitanos devem participar das decisões regionais sobre as funções públicas de interesse comum.

Embora se reconheça que parcelas de determinadas matérias concernentes às funções públicas de interesse comum sejam de competência municipal, somente se houver conveniência na sua prestação, a atingir seu fim de forma adequada e eficiente, devem ser atribuídas aos Municípios. O que não deve haver é discricionariedade administrativa sobre oportunidade e conveniência com a intenção de reduzir as ações de cooperação no tratamento dessas funções públicas.

Ademais, o Município só deve executar isoladamente a função ou parcela da função, caso os efeitos, os impactos, os reflexos dessa execução fiquem no território do Município executor. Essa imposição advém da necessidade de instituição da figura Regional, que é criada para resolver os problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais. Tais dimensões referem-se aos efeitos, aos impactos ou polarizações desses problemas.

Devido à multiplicidade de critérios orientadores a identificar e positivar as funções públicas de interesse comum a entes políticos diversos, resta saber qual a melhor forma de caracterização dessas funções. Se aquela definida *a priori*, que lista e descreve as funções, dogmaticamente na lei complementar instituidora da Região Metropolitana; ou aquela que faz a seleção *ad hoc*, ao analisar as características naturais e contextuais do assunto pelas quais esse assunto passa a

---

<sup>275</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 18.

ser de interesse comum a todos os entes envolvidos, após aplicação dos critérios disponíveis naquela situação, visa a identificar a forma adequada de tratar da questão.

Conforme ensinamentos de Alaor Caffé Alves,<sup>276</sup> a primeira figuração tem vantagens práticas, mas não é suficiente para enquadrar de forma segura determinada função nas funções públicas de interesse comum, uma vez que pode ser reinterpretada quanto ao seu teor significativo jurídico-constitucional, sujeita até ser considerada inconstitucional. A segunda figuração, baseada na natureza das coisas, pressupõe a utilização de vários critérios que se interpenetram e se reforçam mutuamente. A identificação das funções públicas de interesse comum, por meio dessa figuração substantiva, pode resultar em indicações divergentes, exigindo decisão política ou até mesmo jurisdicional para indicar o critério que prevalece.

Os critérios sofrem modificações, porque as características dos fenômenos que os fundamentam em razão do seu desenvolvimento podem ser alteradas, alterando, assim, a titularidade na prestação das funções públicas de interesse comum. Assim, pode haver definições das funções públicas de interesse comum na lei complementar, orientadas por critérios, como forma de compor a jurisdição metropolitana. Na análise do caso concreto chegar-se à conclusão que determinado critério não é o adequado para determinada situação. Com isso, entende-se que uma figura não exclui a outra.

A utilização das duas figuras é imprescindível, porque pela figura dogmática delimitam-se os campos funcionais em que serão especificadas as funções públicas, tarefa desempenhada pelo Estado-membro; e por meio da figura substantiva especificam-se as funções públicas de interesse comum, da qual necessariamente os Municípios envolvidos participam. Assim, a caracterização das funções públicas deve ser feita de forma coordenada e compartilhada.<sup>277</sup>

---

<sup>276</sup> ALVES, Alaor Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro, p. 18.

<sup>277</sup> Sobre a vigência da Constituição Federal de 1967-69, cuja competência para instituição das regiões metropolitanas era da União, por meio da Lei Federal nº. 14/73, em seu artigo, foram arrolados de forma taxativa, como serviços comuns de interesse metropolitano: I – o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviço de limpeza pública; III – o uso do solo metropolitano; IV – o transporte e sistema viário; V – a produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – o aproveitamento dos recursos hídricos e controle a poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e VII, outros serviços incluídos na área de competência do Conselho

Dessa forma, a satisfação das funções públicas de interesse comum necessita da materialização de toda a política metropolitana. Para essa efetivação é necessário um planejamento metropolitano, no qual serão definidas todas as atividades a serem desenvolvidas, como as sociais, econômicas, urbanísticas, entre outras.

Sobre essa necessidade de cooperação na elaboração e execução da política urbana metropolitana, mencionam-se os esforços do Conselho das Cidades em implantar um sistema nacional de desenvolvimento urbano, do qual a Região Metropolitana seria um organismo.

O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, criado pelo Decreto nº 5.790 de 25 de maio de 2006, é o responsável para propor as diretrizes gerais para a formulação e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência Nacional da Cidade.

A 2ª Conferência Nacional das Cidades apontou entre os desafios para a implementação daquela Política, a “Questão Federativa” e a “Política de Desenvolvimento Regional e Metropolitana”.<sup>278</sup> Nas resoluções aprovadas nessa Conferência, propuseram como diretrizes gerais dessa política: a estrutura do desenvolvimento metropolitano deverá contemplar o planejamento e a execução de políticas integradas de desenvolvimento urbano, de modo que garantam decisões identificadas pelo Estado-membro e Municípios envolvidos. Essas ações coordenadas e compartilhadas, na política de desenvolvimento metropolitano, têm por objetivo incentivar a implementação de uma política de organização da Região

---

Deliberativo por lei federal. Na vigência da Constituição Federal de 1988, como a competência passou a ser dos Estados-membros, compete a cada um, ao instituir a Região Metropolitana determinar os campos funcionais como fez o Estado de São Paulo ao instituir a Região Metropolitana de São Paulo, por meio da Lei Complementar 1139/2011, artigo 12, determina como campos de funcionais: I - planejamento e uso do solo; II- transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; desenvolvimento econômico; VI - atendimento social; e VII - esporte e lazer. Dentre esses campos o Conselho de Desenvolvimento, composto por representantes de todos os Municípios envolvidos, especificará as funções públicas de interesse comum.

<sup>278</sup> A 2ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em Brasília, em 30 de novembro a 03 de dezembro de 2005, teve como base da pauta os temas: Participação e controle social; Questão federativa; Política urbana regional e metropolitana; e Financiamento do desenvolvimento urbano. Esses temas foram apontados pelo Conselho das Cidades como os principais desafios para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no País. Disponível em: <[www.soeconomia.com.br](http://www.soeconomia.com.br)>. Acesso em: 31 mar. 2013.

Metropolitana que propicie a integração dos atores envolvidos (Estado-membro e Municípios), para solucionar as funções públicas de interesse comum e de gestão metropolitana compartilhada.<sup>279</sup>

Sobre o já mencionado projeto de Lei 3.460/2004, que visa a criar o Estatuto da Metrôpole, pode-se assegurar que é conflitante com a atual discussão do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. Embora os objetivos e as diretrizes de ambos sejam bastante comuns, o projeto é bastante limitado. Nesse sentido, as críticas feitas por Rosa Moura e Ilce Carvalho merecem destaque.<sup>280</sup>

Como bem observam as autoras, enquanto o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades propõem a “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e o “Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano” (política urbana), o Projeto de lei denominado Estatuto da Metrôpole propõe a “Política Nacional de Planejamento Regional Urbano” e o “Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais e Urbanos” (planejamento urbano). Essa diferença, além da política, está presente na questão da territorialidade. O projeto faz a associação regional/urbano, por ser ausente nas políticas vigentes ou em construção, fica a dúvida: refere às categorias regional e urbano, ou se insere na categoria urbano-regional, peculiar dos espaços aglomerados, como faz o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades.

---

<sup>279</sup> Item 58: A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deverá contemplar o planejamento e execução de políticas integradas de desenvolvimento urbano que garantam decisões identificadas pelos atores locais e regionais, respeitando as especificidades socioeconômicas, políticas, culturais e ambientais, incluindo a área rural como parte indissociável do desenvolvimento urbano.

Item 45: Incentivar a implementação de uma política de organização regional (região metropolitana, aglomerações urbanas e microrregiões) para a solução de consórcios intermunicipais públicos ou outras formas de integração intermunicipal para solução de funções públicas de interesse comum e de gestão compartilhada regional com orçamento participativo, nas áreas de: saneamento básico, destinação e tratamento de lixo, aterros sanitários, dotação de infraestrutura, transporte coletivo adequado a pessoas com deficiência, gestão sustentável de turismo e do meio ambiente, geração de emprego e renda, qualificação de mão de obra, indústria e agroindústria, comércio, turismo rural e urbano, saúde, educação, assistência social e outros, bem como fortalecendo a economia de regiões; contemplando investimento para conter o êxodo rural dos municípios com investimentos na habitação e na agricultura familiar; incentivando a cooperação e a coordenação intergovernamental de programas, projetos e ações; estimulando a parceria entre as esferas de governo em todos os níveis de federação, especialmente nas bacias hidrográficas, nas regiões metropolitanas, nas microrregiões pouco dinâmicas e nas aglomerações urbanas. Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades 30 de novembro a 3 de dezembro. Disponível em: <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)> Acesso em: 31 mar. 2013.

<sup>280</sup> MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. Estatuto da Metrôpole: onde está a região metropolitana? Publicado em 12/12/2012. Observatório das Metrôpoles, versão online. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com\\_k12...](http://www.observatoriodasmetrôpoles.net/index.php?option=com_k12...)>. Acesso em; 10 abr. 2012. pp. 1-3.

Conforme as autoras, o projeto de Lei, ao tratar da questão regional urbana, aborda-a na organização territorial, referindo-se muito pouco aos aspectos econômico e social. O tratamento devido dos processos regionais impõe que sua compreensão aborde suas diversas dimensões, considerando que a organização espacial mantém relação direta e constante com a economia e a sociedade, e os processos de um repercutem nos demais, continuamente. O projeto de Lei não contempla a articulação dessas forças (econômica e social), previstas pela Constituição Federal.

Não obstante as linhas acima traçadas, embora se entenda que a discussão feita pelo Ministério das Cidades e Conselho das Cidades, por traçar linhas sobre a política urbana, é mais consistente no que concerne às questões das regiões metropolitanas, uma vez que essas questões envolvem a criação, a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. O que interessa por enquanto é que tanto a discussão da política pelo projeto de Lei como pelo Ministério das Cidades e Conselho das Cidades aponta para a coordenação, cooperação e integração nas ações dos entes federativos envolvidos na figura Regional.

Por fim, conclui-se que o arranjo institucional da Região Metropolitana adotado pelo Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, corresponde ao terceiro sistema: governo ou sistemas de administração metropolitana misto ou coordenado, integrando alguns ou todos os níveis de governo.

O sistema adotado pelo Brasil, embora aqui os municípios sejam dotados de autonomia, é semelhante ao adotado pelo Canadá. A lição que o Brasil pode aprender, sobre aquele, é no concernente às tomadas de decisões pelos entes federativos envolvidos; bem como com uma participação mais atuante da União, principalmente no financiamento das políticas metropolitanas, uma vez que a União fica com 64% de toda a arrecadação da receita tributária.<sup>281</sup>

Passa-se a apontar o papel do Estado-membro no planejamento metropolitano, desde a criação da figura regional até a execução das funções públicas de interesse comum.

---

<sup>281</sup> De toda a arrecadação da receita tributária, a União fica com 64%, os Estados-membros com 23% e os Municípios com apenas 13%, aproximadamente. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 21 ago. 2012.

## **5 ORGANIZAÇÃO, PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM**

### **5.1 Considerações iniciais**

Partindo do pressuposto de que compete ao Estado-membro o papel de ator principal na criação e gestão (gestor coordenador) da Região Metropolitana, torna-se imprescindível afirmar que essa missão é desenvolvida mediante o planejamento.

Faz-se imperioso afirmar, ainda, que o planejamento metropolitano se inicia com a criação da figura Regional, mediante lei complementar, na qual deve constar toda a sua estrutura organizacional, estendendo-se até a fiscalização da execução das funções públicas de interesse comum.

O presente capítulo tem por finalidade, diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial apresentado nos capítulos anteriores, apontar quais medidas deve o Estado-membro tomar em busca do cumprimento da norma constitucional.

### **5.2 A organização da Região Metropolitana**

Com a Constituição Federal de 1988, cabe ao Estado-membro, além da criação da Região Metropolitana, a implantação do arranjo institucional metropolitano. Ou seja, presentes os requisitos materiais viabilizadores da criação da figura Regional, o Estado-membro deve efetuar sua instituição por meio de lei complementar, que, obrigatoriamente, deve prever sua gestão – os órgãos normativo, deliberativo, consultivo e executivo -, os recursos financeiros capazes de suprir as despesas provenientes da gestão e da execução, a participação da população e a regulamentação adicional desses órgãos por outra lei complementar.

Antes da instituição da Região Metropolitana é fundamental conhecer o fenômeno metropolitano, essencial para se alcançar o fim almejado com a criação da figura Regional. O fenômeno metropolitano se manifesta nas realidades econômica, social, urbanística, entre outras, existentes na nova figura Regional. Cada realidade apresenta os aspectos estrutural e funcional. Pelo aspecto estrutural, apreende-se as condições básicas que determinam a existência de uma região

metropolitana sob determinada realidade; pelo aspecto funcional, busca-se elucidar a finalidade pela qual se considera que determinada realidade deve ser uma região metropolitana. Esses aspectos oferecem elementos identificadores dos problemas nela existentes (aspecto estrutural) e os correspondentes à sua solução (aspecto funcional). O conhecimento da realidade metropolitana se adquire mediante o estudo da área em que se pretende instituir a figura Regional.

Dessa forma, o Estado-membro deve proceder com um levantamento (estudo) sobre o fenômeno metropolitano (aspectos econômico, social, urbanístico, entre outros) visando a detectar os critérios caracterizadores dos requisitos materiais que fundamentam a sua criação, além de um estudo técnico rigoroso sobre a viabilidade da figura Regional. Para determinar a presença desses critérios, nos termos proposto no capítulo anterior, podem ser utilizados os dados do IBGE. Quanto à viabilidade, o estudo deve compreender a situação financeiro-administrativa, urbanística, social, ambiental e econômica de cada Município integrante da nova Região Metropolitana, de modo que o resultado de esse estudo aponte para uma interdependência desses Municípios, inclusive com a manifestação de uma unidade socioeconômica.

O Estado-membro deve estabelecer por meio de lei complementar estadual os padrões estaduais, observando os padrões estabelecidos na lei federal, para o estabelecimento dos critérios definidores dos requisitos obrigatórios à criação da Região Metropolitana.

De acordo com os resultados desse estudo, se presentes aqueles requisitos, obrigatoriamente, deverá proceder com a criação e com o arranjo institucional da figura Regional. Por isso discorda-se de Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, para quem a criação da Região Metropolitana constitui um direito subjetivo do Estado-membro, conforme sua conveniência e discricionariedade.<sup>282</sup>

Em razão disso, considerando os resultados obtidos naquele estudo, o Estado-membro deve instituir os órgãos de gestão, estabelecendo suas composições e competências. Mas, não deve ser criada uma estrutura complexa, que impossibilite seu funcionamento. Esse cuidado visa a evitar a ineficácia da

---

<sup>282</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Região Metropolitana e seu regime constitucional, p. 129.

criação e ineficiência do funcionamento da região metropolitana e, conseqüentemente a falta de eficácia social da norma constitucional.

A composição dos órgãos gestores deve ser feita mediante representantes do Estado-membro, dos Municípios e da sociedade civil. Essa representação não, necessariamente, deve ser paritária. A escolha para a composição do órgão normativo deve ser feita dentre aqueles que integram o Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, pautada na capacidade técnica e de atuação. O órgão deliberativo deve ser composto por representantes dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado e dos Municípios e por representantes da sociedade civil, escolhido pelos membros do órgão consultivo. A escolha dos representantes do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil deve ser feita considerando o conhecimento técnico e de atuação nos campos funcionais.

Dentro do órgão deliberativo deve haver uma comissão temática para cada função pública de interesse comum, composta por representantes do Estado-membro, dos Municípios integrantes da figura Regional e da sociedade civil, dotados de capacidade técnica e de atuação na respectiva função pública. A finalidade de criação dessa comissão é assegurar o amplo debate entre seus pares na caracterização das funções públicas de interesse comum e definição da agenda metropolitana.

Quanto ao órgão consultivo, sua composição deve considerar ampla participação da sociedade.<sup>283</sup> Deve o Estado-membro assegurar que em cada Município integrante da figura Regional seja criado um Conselho (podendo ser utilizado para esse fim o Conselho Municipal das Cidades), para que integrantes venham representar o respectivo Município no órgão consultivo metropolitano. A composição desse órgão, além dos representantes da sociedade civil, deve ser de representantes do Estado-membro, escolhidos pelo chefe do Executivo de acordo com os campos funcionais e representantes de cada Município integrante, escolhidos pelos integrantes do respectivo Conselho Municipal, dotados de capacidade técnica e de atuação nos campos funcionais.

---

<sup>283</sup> O art. 45, do Estatuto da Cidade, estabelece 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”.

O órgão de execução das funções públicas de interesse comum deve ser estabelecido de acordo com as demandas existentes, detectadas pelo estudo que antecedeu a criação. O diagnóstico desse estudo será determinante para configurar o órgão executor da gestão da Região Metropolitana como órgão integrante da administração direta ou como entidade integrante da administração indireta do Estado-membro.

A configuração do órgão executor da Região Metropolitana como órgão integrante da administração direta do Estado-membro será aconselhável em situações, nas quais os Municípios integrantes da figura Regional não possuam condições financeiras capazes de financiar a execução das funções públicas de interesse comum. Nessa situação, mesmo os Municípios integrantes da Região Metropolitana, contribuindo com parte das receitas do Fundo Metropolitano, a maior fatia advém do Estado-membro ou da União, por meio de repasses voluntários previstos em lei complementar federal, caso seja aprovado nos termos propostos no capítulo anterior.

Como entidade componente da administração indireta do Estado-membro, é aconselhável para a Região Metropolitana, cujos Municípios que a compõe possuam capacidade, que disponha de condição financeira para arcar com a execução das funções públicas de interesse comum. Nessas circunstâncias, a autarquia ou empresa pública que administra a figura Regional é dotada de capacidade financeira. Além do Fundo Metropolitano com receitas provenientes dos Municípios e do Estado-membro, a entidade gestora possui fontes de renda advindas de situações criadas pelas circunstâncias da Região Metropolitana como, por exemplo, da cobrança de impostos estaduais e municipais.

Dessa forma, o estudo de viabilidade da Região Metropolitana é que vai determinar a sua forma de gestão. Por isso, esse estudo deve ser feito de maneira precisa, sob pena da criação da figura regional ser ineficaz.

### **5.3 Financiamento da política metropolitana**

Um dos maiores problemas de gestão da Região Metropolitana é a questão referente ao financiamento da política metropolitana. Por isso, deve o Estado-membro prever formas claras de captação de recursos para financiar a referida política.

A questão torna-se delicada devido ao grau de dependência dos municípios aos Estados-membros e à União. Como se viu, 83% dos entes federativos locais, devido à deficiência de recursos disponíveis, dependem dos repasses financeiros federais e estaduais. Esta problemática é agravada quando na mesma figura Regional convivem municípios com situações financeiras diferentes. Os municípios em que predomina a economia industrial possuem maior conforto financeiro em relação àqueles que têm uma economia agrícola. Nesta seara, deve o Estado-membro oferecer incentivos à indústria para se instalar naqueles Municípios em que predomina a agricultura.

Cabe ao Estado-membro, além de estabelecer a destinação de determinada percentagem (20%) da sua receita líquida do orçamento estadual para o Fundo Metropolitano, convencer os Municípios integrantes da Região Metropolitana a firmar acordo no sentido de que determinada porcentagem (50%) da receita líquida do orçamento municipal seja destinada para o referido Fundo (os municípios mais ricos, proporcionalmente, contribuem com um valor maior), com o objetivo de não haver desarmonia entre as prioridades locais e as necessidades comuns da figura Regional. Pois, como se viu, os Municípios integrantes continuam a exercer suas competências exclusivas.

Vale mencionar que, além dessas formas de financiamento da política urbana metropolitana, a definição das fontes de recursos para o Fundo Metropolitano deve ser feita de maneira compartilhada entre o Estado-membro e os Municípios integrantes da figura Regional.

Ademais, o Estado-membro deve buscar recursos, por meio dos seus representantes no Congresso Nacional, mediante emenda parlamentar, para investir em infraestrutura urbana, social e econômica com o objetivo de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes (o desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana em nível regional). Caso seja aprovado o orçamento impositivo, essa medida se mostra de fundamental importância, uma vez que não mais depende do juízo de discricionariedade do Planalto (Poder Executivo Federal). Além disso, o Estado-membro deve dialogar com a União para que esta participe do financiamento da política urbana na Região Metropolitana. O Estado-membro deve fazer parcerias com o Governo Federal para atrair recursos para essa política, por meio de repasses voluntários.

Por fim, o Estado-membro deve adotar medidas visando a fortalecer os Municípios integrantes da figura Regional, financeiramente. Deve criar condições que assegure a Região metropolitana captação de recursos, por exemplo, por meio de financiamentos nacional e/ou internacional.

#### **5.4 Processo do planejamento metropolitano**

Feita a organização, no concernente à estrutura da Região Metropolitana, já ciente da realidade existente que se pretende mudar, o próximo passo a ser dado pelo Estado-membro é convocar os Municípios integrantes da figura Regional para determinar as funções públicas de interesse comum, dentro do campo de atuação delimitado na Constituição Estadual ou na lei complementar estadual. Os campos funcionais de atuação serão estabelecidos pelo Estado-membro conforme os problemas/peculiaridades de cada Região, estabelecidos conforme o resultado do estudo realizado. Todavia as funções públicas de interesse comum deverão ser determinadas conjuntamente, entre o Estado-membro e os Municípios integrantes da figura Regional.

A convocação deve ser dirigida ao órgão consultivo para elaboração de propostas sobre os anseios e prioridades da população metropolitana, devendo ser encaminhadas ao órgão deliberativo. Ou seja, o conselho consultivo municipal de cada Município elaborará a sua proposta e a encaminhará ao órgão consultivo metropolitano que, observando as necessidades e prioridades da figura Regional, elaborará a proposta metropolitana e a encaminhará ao órgão deliberativo. Posteriormente, o órgão deliberativo determina as funções públicas de interesse comum do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional.

Como já mencionado, o órgão deliberativo deve instituir comissões, formadas por representantes do Estado-membro, dos Municípios integrantes da Região Metropolitana e da sociedade civil, de acordo com os campos funcionais para que seja discutida de forma ampla antes do estabelecimento das funções públicas de interesse comum.

Diante dessa discussão, da determinação das funções públicas de interesse comum será elaborado o plano metropolitano, levando em consideração todo o diagnóstico do estudo anteriormente realizado.

## 5.5 Conteúdo do plano metropolitano

Na elaboração do plano estadual, como já mencionado, nos termos propostos por José Afonso da Silva, o Estado-membro, além de observar as diretrizes gerais e os objetivos estabelecidos nos planos nacionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, deve respeitar a autonomia municipal. Esse plano servirá de elo (entre o desenvolvimento nacional e a execução das políticas intraurbanas) e não deve conter previsões relacionadas com o interesse local, por exemplo, de ordenação de uso e ocupação do solo urbano.

No que concerne ao plano metropolitano, também se aplica essa assertiva. O Estado-membro, além de respeitar as diretrizes e os objetivos previstos nos planos nacionais, deve observar o interesse local dos Municípios integrantes da Região Metropolitana. O plano metropolitano deve conter, apenas, previsões referentes ao interesse metropolitano. Todavia, o Estado-membro ao elaborar esse plano, ao estabelecer as diretrizes gerais sobre a política urbanística metropolitana, deverá fazer constar recomendações, como assentamentos de equipamentos públicos, a ser observadas pelos Municípios, no estabelecimento ou na revisão do plano diretor e lei de uso e ocupação do solo, para adequar a referida ordenação ao plano metropolitano.

Tanto o Estado-membro como os Municípios integrantes da figura Regional, por serem titulares do interesse metropolitano, são competentes para dispor do interesse metropolitano. Todavia, caso o Município se recuse, e somente na recusa municipal, deve o Estado-membro tratar da matéria em suas minúcias, até mesmo de forma intraurbana.

Essa intervenção estadual tem por fundamento o princípio da continuidade do serviço público, pois não deve o Estado-membro se omitir diante da recusa do Município, sob pena de prejuízo na prestação do serviço público pelos outros integrantes da Região Metropolitana. Tal intervenção deve ocorrer sob as expensas do Estado-membro, que poderá cobrar judicialmente a conta do Município que se recusou, mas foi beneficiado. Essa cobrança deve ser fundamentada no princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes da urbanificação.

O Estado-membro tem competência para tratar da política urbana, por consistir em matéria de competência concorrente e não exclusiva do Município. A previsão constitucional que atribui competência aos Municípios para sua implementação não deve ser entendida como exclusiva. Quando os efeitos, impactos ou polarizações da execução das temáticas da política urbana ultrapassam a esfera municipal esses assuntos deixam de ser de interesse local e passam a ser de interesse metropolitano.

O interesse metropolitano deve ser determinante para a formação do conteúdo do plano metropolitano. O Estado-membro, ao diagnosticar problemas urbano-regionais, cujas decisões não podem ser tomadas isoladamente em nível local, deve equacioná-los segundo soluções tomadas em nível regional ou nacional, por meio das diretrizes e dos objetivos orientadores das atividades governamentais, tendo em vista o desenvolvimento metropolitano.

Diante disso, o Estado-membro por meio de estudos técnicos feitos na figura Regional pode decidir que, caso o diagnóstico seja favorável, determinado assunto, até então de competência exclusiva municipal, passe a integrar o rol dos assuntos de interesse metropolitano, considerado interesse regional de caráter urbano que transcende o âmbito local.

Por exemplo, o serviço de distribuição domiciliar de água, que pode sofrer graves perdas do produto, por ausência de investimentos ou controles adequados nesta fase, e que, em última instância, vão repercutir na produção da água, em nível mais abrangente.<sup>284</sup> Isto é o que ocorre na Região Metropolitana da Grande São Paulo, abastecida, dentre outros, pelo sistema Cantareira, na qual parte da água consumida vem da região sul do Estado de Minas Gerais. A Sabesp, responsável pelo fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto de 363 Municípios do Estado de São Paulo, atende 24,3 milhões de pessoas. Abastece 99% da área urbana; 100% de água tratada; 83% do atendimento urbano com coleta de esgoto; e 77% do esgoto coletado é tratado. Em 67 mil quilômetros de tubulação para a distribuição de água, o desperdício é de 25,7%.<sup>285</sup> Se fosse fornecida por cada um dos 363 municípios, sem dúvida, o desperdício seria bem maior.

---

<sup>284</sup> ALVES, Alair Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais na organização do Estado brasileiro, p. 18.

<sup>285</sup> Disponível em: <[www.sabesp.com.br](http://www.sabesp.com.br)> Acesso em: 21 jul. 2013.

Outra questão que deve ser considerada é a concernente aos cemitérios. Os mananciais que abastecem os 363 municípios são: Sistema Cantareira, localiza-se nos Municípios de Bragança Paulista, Piracaia, Vargem, Joanópolis, Nazaré Paulista, Franco da Rocha, Mairiporã e Caieiras; Sistema Alto Tietê, localiza-se nos Municípios de Salesópolis, Biritiba-Mirim, Mogi das Cruzes e Suzano; Sistema Guarapiranga, localiza-se no Município de São Paulo; Sistema Alto Cotia, localiza-se no Município de Cotia; Sistema Rio Grande, localiza-se nos Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires e São Paulo; e Sistema Rio Claro, localiza-se no Município de Salesópolis. A maioria desses Municípios não possui áreas apropriadas para se estabelecer os cemitérios. O cuidado deve ser primordial para que não se contamine o lençol freático desses mananciais. Com isso, é de fundamental importância que a Região Metropolitana da Grande São Paulo passe a cuidar dos cemitérios, em busca de evitar tal contaminação. Ou, ao menos, o Estado de São Paulo indique os locais para o estabelecimento dos cemitérios.

Diante isso, para determinar qual o conteúdo do plano metropolitano, faz-se necessário apontar as funções que esse plano exerce. Nos ensinamentos de Alaor Caffé Alves, o conteúdo desse plano tem por função intervir de forma direta, assinalando vinculações e limitações de uso ou destino da estrutura urbano-regional a que se aplica; e apontar instrumento que assegura a execução e atuação do próprio Plano. O plano metropolitano serve como referência básica para coordenar a execução das funções públicas de interesse, além de ser instrumento de sincronização dos planos e programas setoriais e municipais.<sup>286</sup>

Ainda, nas palavras do autor:

O plano metropolitano 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. [...] Por um lado, 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. Por outro lado, contém um autêntico programa de atividades formulado coordenadamente, de sorte que se possam alcançar os objetivos

---

<sup>286</sup> ALVES, Alaor Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito brasileiro, pp. 204-6.

pretendidos, coordenando os distintos órgãos e entidades estatais e paraestatais e as diferentes atuações que cada um deles tem de levar a cabo.

Relativamente aos municípios – assevera o autor -, 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 suposições, 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.

Com isso, o plano metropolitano deve trazer um conteúdo capaz de exercer uma função coordenadora e integradora na ação de planejar dos Municípios que integram a Região Metropolitana. O conteúdo do plano metropolitano capaz de exercer essas funções, deve se referir às funções públicas de interesse comum, concernentes à política urbana. Como exemplo, segurança pública, transporte público, educação, saúde, moradia, saneamento básico, recursos hídricos, meio ambiente, resíduos sólidos, além de recomendações sobre o uso e ocupação do solo metropolitano.

O Estado-membro deve prever políticas e programas sobre esses assuntos com o intuito de integrar e fortalecer uma rede metropolitana de centralidades em contrapartida à excessiva centralização urbana do núcleo urbano polo da figura Regional. Com essa centralidade metropolitana todos os Municípios integrantes da Região Metropolitana tornar-se-ão interdependentes.

Ademais, com o resultado do estudo retro mencionado em mãos, o Estado-membro deve indicar os locais para instalação de equipamentos públicos, como creches, escolas, hospitais, entre outros. Pois, essa atividade, quando bem desenvolvida, evita problemas presentes no cotidiano dos grandes centros urbanos, como congestionamento no trânsito, falta de vagas em creches e escolas e/ou disponibilidade de vagas distante da residência, hospitais superlotados, entre outros entraves.

### *5.5.1 Aspecto urbanístico do plano metropolitano*

As funções públicas de interesse comum são, basicamente, de natureza urbanística. Consequentemente, o plano metropolitano é de natureza urbanística. Todas as ações previstas no plano metropolitano são exercidas em núcleos urbanos existentes na figura Regional. Essas ações referem-se à implementação de infraestrutura urbana, social e econômica. Pois, o desenvolvimento das atividades econômicas depende de uma infraestrutura urbana e social adequada.

## **5.6 Competência para elaborar e aprovar o plano metropolitano**

A competência para elaborar e aprovar o plano metropolitano deve ser do Estado-membro e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana. Sendo as funções públicas de interesse comum que compõem o conteúdo do plano metropolitano, de titularidade do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional, não pode ser outra a alternativa de elaboração e aprovação, senão de competência dos entes federativos envolvidos.

Cabe ao Estado-membro, ao criar a Região Metropolitana e tecer os arranjos institucionais da referida, prever como competência do órgão normativo, composto por representantes do Estado-membro e dos Municípios integrantes, a elaboração e aprovação do plano metropolitano. A aprovação do plano metropolitano pode ser dada pela assembleia legislativa, desde que não haja alteração do seu conteúdo.

## **5.7 Efeitos jurídicos do plano metropolitano**

Sendo o plano metropolitano um plano urbanístico, seus efeitos tanto para o setor público como para o setor privado são vinculantes. Como já se mencionou, nos termos propostos por José Afonso da Silva, entende-se que o plano metropolitano é um plano urbanístico geral, o qual é menos vinculante para o setor privado porque possui um caráter mais normativo e depende de instrumentos posteriores de concreção. Esses instrumentos são os planos setoriais e especiais elaborados pelos Municípios integrantes da figura Regional, quando da execução das funções públicas de interesse local. Ou seja, os Municípios integrantes da

Região Metropolitana devem observar as diretrizes e objetivos estabelecidos no plano urbanístico metropolitano e a eles adequar seus planos diretores.

### **5.8 Execução das funções públicas de interesse comum**

As funções públicas de interesse comum, determinadas pelo Estado-membro e Municípios integrantes da Região Metropolitana, serão executadas conforme previsão do Estado-membro e dos Municípios estabelecida em lei complementar. O Estado-membro deve criar o órgão gestor, com atribuições executivas, que pode ser uma autarquia, empresa pública ou as secretarias estaduais (cada uma executa os serviços a ela correspondentes). Podem, também, ainda que mais remota, ser executadas pelos municípios, quando presentes a conveniência e a oportunidade, em conjunto ou isoladamente. Da mesma forma, a execução das funções públicas de interesse comum pode se dar por órgãos da União, dependendo das suas especificidades, como habitação, por exemplo.

### **5.9 Instrumentos de execução**

O Estado-membro, ao elaborar o plano metropolitano, deve prever os instrumentos que estão à disposição do órgão gestor de competência executiva para a execução das funções públicas de interesse comum. Esses instrumentos, além daqueles previstos no Estatuto da Cidade, podem referir-se aos Consórcios Públicos e aos Convênios.

Por força do artigo 241 da Constituição Federal, os entes federativos podem criar consórcios públicos e convênios com a finalidade de realizar atividades públicas de interesse comum, de maneira cooperada. Os entes federativos autorizam a gestão associada de serviços públicos, ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade de serviços transferidos.<sup>287</sup>

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, consórcios públicos são contratos realizados entre entes federativos com o intuito de realizar atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os

---

<sup>287</sup> A Lei Federal 11.107/2005 estabelece as normas gerais sobre contratação de consórcios públicos. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto 6.017/2007.

congregar. Já convênios são contratos realizados entre entes federativos, mas dos quais não resultará a criação de pessoa jurídica.<sup>288</sup>

A diferença entre o Consórcio Público e a Região Metropolitana, conforme Hely Lopes Meirelles, a figura Regional não é pessoa jurídica, a integração da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum são objetivos genéricos e a sua criação vincula os Municípios que a integram. Já no Consórcio Público não há generalidade, inclusive o respectivo contrato poderá prever a execução dos objetivos da própria Região Metropolitana e a participação dos Municípios é voluntária.<sup>289</sup>

Com isso, não deve o Estado-membro, na lei complementar instituidora da Região Metropolitana, proibir a criação de consórcios públicos e convênios, mas prever a utilização desses instrumentos tanto entre Municípios integrantes da figura Regional (consórcio intermunicipal) como entre estes e o Estado-membro; bem como entre todos os entes federativos (União, Estado-membro e Municípios, integrantes da Região Metropolitana).

---

<sup>288</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 680.

<sup>289</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de direito administrativo, p. 427.

## 6 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### 6.1 Considerações iniciais

Este capítulo, ao analisar as Regiões Metropolitanas de Campinas, do Estado de São Paulo, e de Belo Horizonte, do Estado de Minas Gerais, tem por objetivo apontar como os Estados-membros procederam quando da criação e do estabelecimento dos arranjos institucionais das respectivas figuras Regionais. Busca-se traçar, ainda que em linhas gerais, se o comportamento dos referidos Estados-membros está de acordo com a interpretação doutrinária e jurisprudencial do disposto no artigo 25, §3º, da Constituição Federal.

### 6.2 Região Metropolitana de Campinas<sup>290</sup>

A Região Metropolitana de Campinas foi criada em 2000, pela Lei Complementar estadual nº 870, constituída de dezenove Municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. A Região Metropolitana de Campinas é uma das mais dinâmicas no cenário econômico nacional, representa 1,7% do PIB nacional e 7,38% do PIB paulista. Comporta um parque industrial abrangente, diversificado (científico/tecnológico e têxtil, que representa 85% da produção nacional de tecidos). Possui uma infraestrutura agrícola e agroindustrial significativa, além de desempenhar atividades terciárias.

Pela Lei Complementar 870/2000, o Estado de São Paulo criou a referida Região Metropolitana, criou o Conselho de Desenvolvimento, autorizou o Poder Executivo a instituir entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, é composto por um representante de cada Município integrante da Região Metropolitana e por representantes do Estado de São Paulo nos campos funcionais de interesse comum. Compete ao Conselho de Desenvolvimento definir as funções

---

<sup>290</sup> O texto deste tópico foi reproduzido conforme a Lei Complementar estadual 870/2000. Disponível em: <[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

públicas de interesse comum, dentre os seguintes campos funcionais: planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário nacional, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social. Além disso, em seu Regimento Interno, estabelecerá criação e funcionamento do Conselho Consultivo, a ser composto por representantes dos poderes legislativos (estadual e municipais) e representantes da sociedade civil, com as seguintes atribuições: (1) elaborar propostas representativas da sociedade civil dos Municípios metropolitanos a serem debatidas e deliberadas pelo Conselho de Desenvolvimento, nas áreas de interesse da Região Metropolitana de Campinas; e (2) propor a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, com sub função entre as funções públicas definidas. A composição da Câmara temática é formada por representantes do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional.

As Câmaras Temáticas, de caráter técnico, constituídas pelo Conselho de Desenvolvimento são: Câmara Temática de Segurança Pública, Câmara Temática de Habitação, Câmara Temática de Meio Ambiente, Câmara Temática de Planejamento de Uso do Solo, Câmara Temática de Transporte e Sistema Viário, Câmara Temática de Desenvolvimento Econômico, Câmara Temática de Saneamento, Câmara Temática de Atendimento Social, Câmara Temática de Educação, Câmara Temática de Saúde, Câmara Temática de Agricultura, Câmara Temática de Cultura e Câmara Temática Especial do Aeroporto de Viracopos.

Com o intuito de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que concerne às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os Municípios integrantes da figura Regional, foi constituído o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, cujos objetivos são: financiar e investir em programas e projetos de interesse da Região Metropolitana; contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais; contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico da Região; e contribuir com recursos técnicos e financeiros para a redução das desigualdades sociais da Região.

Os recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região serão constituídos de: recursos do Estado e dos Municípios a ele destinados por

disposição legal; transferência da União, destinadas à execução de planos e programas de interesse comum entre a Região Metropolitana e a União; empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais; retorno das operações de créditos contratadas com órgãos e entidades da administração do Estado e dos Municípios e concessionárias de serviços públicos; produto de operações de créditos e renda provenientes da aplicação de seus recursos; resultado de aplicações de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida para o Conselho de Desenvolvimento; recursos decorrentes do rateio de custos referente a obras de interesse comum; e doações de pessoas físicas ou jurídicas públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.

Como órgão gestor da Região Metropolitana de Campinas, foi criada a AGEMCAMP – Agência Metropolitana de Campinas, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Composta pelo Conselho de Desenvolvimento e pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas, a AGEMCAMP tem como atribuições: arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados; fiscalizar a execução da legislação pertinente e, dentro dos limites de sua competência, aplicar as respectivas sanções; elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico, estabelecendo objetivos e metas, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividade de interesse comum; reunir, consolidar e manter atualizadas informações estatísticas e de qualquer natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, econômica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e outras de relevante interesse público, bem como promover anualmente a sua divulgação; e exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas.

Passa-se a analisar o Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas, com o objetivo de detectar o comportamento dos entes federativos envolvidos na elaboração do referido plano.

### 6.2.1 Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas<sup>291</sup>

A Região Metropolitana de Campinas, por meio do Conselho de Desenvolvimento, estabeleceu como funções públicas de interesse comum: transporte e sistema viário, agricultura, saúde, educação, atendimento social, saneamento, desenvolvimento econômico, planejamento e uso do solo, meio ambiente, habitação e segurança pública. Em vez de um Plano Metropolitano englobando todas as funções, a AGEMCAMP optou por elaborar um plano metropolitano para cada função específica.<sup>292</sup> A questão habitacional destacou-se como uma das prioridades no âmbito do planejamento das políticas públicas. O Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas foi elaborado em 2010. Na elaboração desse plano, a Câmara Temática de Habitação participou de forma efetiva e decisiva.

#### 1) Diagnóstico

Efetuiu-se um estudo sobre os aspectos sociais, demográficos, urbanos e econômicos da Região Metropolitana. Com esse estudo foi possível identificar que com o crescimento econômico da Região, devido à instalação de indústria, em alguns municípios houve alta taxa de urbanização e aumento populacional urbano, enquanto que em outros houve diminuição. Nestes municípios foram diagnosticados vários domicílios vagos, naqueles se diagnosticou que em média vivem cinco pessoas em cada domicílio.

A alta taxa do crescimento populacional frente à oferta reduzida de unidades habitacionais para quem não atende o mercado formal, em especial aqueles com renda até cinco salários mínimos, caracteriza o déficit habitacional na figura Regional. A soma dos domicílios que possuem renda familiar de até cinco salários mínimos varia de 30% a 60%, nos Municípios da referida Região. Além

---

<sup>291</sup> O texto deste tópico foi reproduzido conforme o Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas, disponível em: <<http://www.agemcamp.sp.gov.br/imagens/stories/arquivos/planometropolitanohabitacao2010.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2013.

<sup>292</sup> Em 2008 elaborou-se o Plano Metropolitano de Saúde, baseado em um diagnóstico feito pela Unicamp a partir da identificação dos pontos fortes e frágeis do Sistema Único de Saúde. O plano é composto de 47 projetos, dos quais 16 foram definidos como prioritários. Disponível em: <[www.unicamp.br](http://www.unicamp.br)>. Acesso em: 25 jul. 2013.

disso, existem loteamentos irregulares, favelas, ocupações irregulares/clandestinas. O déficit habitacional em toda a Região Metropolitana é de 45.196 moradias.

A carência de oferta está nas faixas de renda média e baixa porque estes consumidores não interessam ao mercado imobiliário. A dificuldade de acesso à terra urbanizada é justificativa para a pequena oferta pública. Com a alta dos preços dos terrenos, ocorre adensamento nos assentamentos populares, ocasionando aumento das condições de precariedade. Faz-se necessária uma política fundiária que assegure localização urbana adequada para toda a população. Na produção de habitação de interesse social é necessário garantir terra urbanizada destinada à produção de moradias para setores não atendidos pelo mercado.

A forma ideal para a produção de Habitação de Interesse Social é fazer uso do instrumento denominado de Zona Especial de Interesse Social – ZEIS para produzir em espaços vazios e promover uma mescla social. Nestas ZEIS devem ser destinados percentuais a essa espécie de produção habitacional.

Foram levantados, pelo estudo, mais de 415.000m<sup>2</sup> de terrenos vazios urbanos na Região Metropolitana passíveis de ser utilizados. Nestes imóveis seria possível construir o equivalente a 36 vezes o déficit habitacional da Região, mas os valores do metro quadrado, por ser muito baixo, não atraem seus proprietários e se mantém o ciclo especulativo.

Diante dessa situação, uma política de distribuição de terras urbanizadas a disponibilizar para a Habitação de Interesse Social seria viável. Devendo ser aplicados os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, através de sua regulamentação nos planos diretores locais. A delimitação de ZEIS mostra-se de suma importância porque a quantidade de ZEIS na Região Metropolitana de Campinas, aproximadamente de 8.300m<sup>2</sup>, é inferior à quantidade de terras necessárias para o enfrentamento do déficit habitacional.

## 2) Problemas identificados, objetivos específicos e estratégias de ação

O estudo Identificou problemas na promoção habitacional, no arranjo institucional de gestão e na política de financiamento. Para cada problema, o plano traçou objetivos específicos e estratégias de ação. Esse diagnóstico determinou a

ação adequada a tomar em cada situação, inclusive sobre os programas de financiamento adequados para cada situação-problema.<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> O Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas elencou os programas e linhas de financiamento federais e estaduais para a produção de habitação de interesse social. Na linha federal, entre outros: (1) o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, financiado com os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, objetiva ofertar unidades habitacionais para a população de baixa renda por meio do arrendamento com opção de compra. A demanda é composta por família com renda de três a seis salários mínimos, as quais devem participar de um grupo de pessoas ou associação; (2) o Programa de Crédito Solidário, financiado pelo Fundo de Desenvolvimento Social, criado pela Lei 8.677/93, que é voltado para o atendimento da população de baixa renda, com até três salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, que esteja organizada por cooperativas, associações e entidades da sociedade civil. Fornece crédito ao beneficiário para: aquisição para material de construção; aquisição de terreno e construção; construção de terreno próprio, conclusão, ampliação ou reforma da unidade habitacional. A participação do Poder Público, não está diretamente ligada ao programa, mas pode reduzir exigências construtivas, taxas ou emolumentos; (3) a Carta de Crédito Individual, neste programa são utilizados recursos do FGTS para: aquisição de unidade habitacional nova, construção de unidade habitacional, aquisição de unidade habitacional usada, conclusão ampliação, reforma ou melhoria de unidade habitacional, aquisição de material de construção, ou ainda, aquisição de lote urbanizado. Assim como no Programa de Crédito solidário, o Poder Público não participa diretamente do programa; (4) a Carta de Crédito Associativo, tem por objetivo conceder financiamento a pessoas físicas organizadas sob a forma de grupos associativos (condomínio, sindicato, cooperativas, associações,). São utilizados recursos do FGTS para a produção de lote urbanizado, a construção de unidade habitacional ou aquisição de unidade nova produzida no âmbito do próprio programa; (5) o Programa de Apoio à Produção de Habitações – Pró-Moradias, este programa é financiado com recursos do FGTS e são voltados para: empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana, voltados as população-alvo do FGTS, por intermédio de financiamentos a pessoas jurídicas da construção civil; (6) o Programa Intervenções em Favelas, tem por objetivo implantar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social, necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade da população que habita áreas inadequadas à moradia. Além dos recursos provenientes do Orçamento Geral da União, este programa também é desenvolvido com recursos dos Agentes Executores (contrapartida) e de outras fontes que vierem a ser definidas; (7) o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, este programa que utiliza recursos do Orçamento Geral da União, concede subsídios á população de baixa renda, pessoa física, com rendimento mensal bruto não superior a R\$ 1.140,00. Os subsídios são concedidos por contrato de crédito habitacional junto à instituição financeira habilitada para operar o programa. Este programa, também recebe contrapartida do Estado-membro e dos Municípios envolvidos; (8) o Apoio à Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social, em arquitetura, engenharia, direito, serviço social e contabilidade, este programa, que utiliza recursos do FNHIS, objetiva melhorar o padrão mínimo de salubridade, segurança e habilidade das edificações produzidas no âmbito no processo de autogestão habitacional, por intermédio de apoio à prestação de serviços de assistência técnica; e (9) o Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social, este programa é financiado pelo FNHIS, tem por objetivo apoiar os municípios na elaboração de Plano Local de Habitação de Interesse Social, requisito previsto na Lei 11.124 para adesão ao SNHIS.

No Estado de São Paulo, entre outros, elencou: (1) o Programa Parceria com Municípios – Administração Direta e Autoconstrução, este programa da CDHU tem por objetivo atender as famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos, priorizando aqueles que possuem renda até três salários mínimos; (2) o Programa Parceria com Municípios – Empreitada Global, neste programa a CDHU estabelece parceria com municípios para a construção de unidades habitacionais, diretamente pela Companhia; (3) o Programa Parceria com Associações e Cooperativas – Mutirão Associativo/Autogestão, que tem como objetivo a construção de unidades habitacionais, por meio de mutirão e autogestão. A demanda é composta por famílias com renda mensal de dois a dez salários mínimos, mas a prioridade é para aqueles que recebem até três salários mínimos. Os recursos são repassados para as entidades sociais para aquisição de material de construção e para o pagamento de serviços a cargo da entidade; (4) a Moradia Rural, este programa é destinado à construção de

Ademais, devido à heterogeneidade dos Municípios integrantes da Região Metropolitana em termos demográficos, socioeconômico e de desenvolvimento, efetuaram-se agrupamentos de municípios para identificar as diferentes necessidades habitacionais em cada conjunto de municípios. Provisão de unidades para reassentamento de famílias; urbanização de favelas; regularização fundiária e urbanística de loteamentos; provisão de unidades para atendimento de famílias coabitantes; reforma e adequação das unidades habitacionais; e atendimento à demanda futura.

a) Na promoção habitacional, como problema, por exemplo, o plano aponta domicílios em situação de risco ou que precisam ser removidos na Região Metropolitana; assentamentos informais e irregulares, como favelas e loteamentos irregulares/clandestinos, que apresentam 67% do déficit habitacional; domicílios em coabitação de famílias com renda de até três salários mínimos; e além de projeção de que até 2023 haverá uma demanda de 63.000 domicílios por famílias de renda familiar abaixo de três salários mínimos, e de 230.000 domicílios para família com renda superior a três salários mínimos. Como objetivos, busca promover reassentamento imediato para as famílias em áreas de risco ou com necessidade de remoção por meio de promoção de unidades habitacionais; e orientar os municípios para estabelecer legislação de uso e ocupação do solo que coíba a ocupação urbana em áreas impróprias e inadequadas. Como estratégia, ampliar os recursos atualmente investidos e indicar nos Planos Municipais o aproveitamento do parque urbano ocioso que poderá ser ocupado por Habitação de Interesse Social.

b) No arranjo institucional e de gestão, dentre outros problemas, apontou que não há uma gestão, de fato, das questões habitacionais metropolitanas, embora a AGEMCAMP tenha sido implantado como braço operacional; a gestão do solo urbano não é uma prática realizada pelos municípios; as políticas públicas elaboradas não são monitoradas, o que impossibilita uma avaliação das mesmas; falta de recursos financeiros nos municípios para produção e reforma de unidades habitacionais; e aplicação dos recursos sem considerar as necessidades regionais.

---

unidades habitacionais novas em lotes rurais e/ou conjuntos habitacionais inseridos na malha urbana, efetuado pela administração direta ou por autoconstrução. Chefes de família ou cônjuges com renda familiar mensal de um a dez salários mínimos são os contemplados pelo programa; (5) a Urbanização Integrada – Intervenção CDHU, que visa atender as famílias, moradores de áreas de favelas e assentamentos precários, objeto de urbanização, recuperação ambiental e obras públicas de estrutura urbana, as quais constituem demanda de interesse social.

Os objetivos são: dar legitimidade e poder técnico institucional para estabelecer a Gestão Metropolitana; e monitorar a implantação dos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social – PMHIS, bem como dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS, a fim de avaliar sua eficácia, eficiência e efetividade. Como estratégia, elaborar os Planos Estaduais e locais de habitação de interesse social; criar situações técnicas institucionais e financeiras para a Gestão; criar um Observatório das políticas urbanas, sob a responsabilidade da AGEMCAMP, o qual deverá: acompanhar o processo de implantação dos PLHIS, verificando se estão em consonância com o PMHIS; monitorar e avaliar os referidos planos; monitorar Banco de Dados com informação de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural e ambiental, conforme consta da lei que instituiu suas atribuições.

c) No financiamento, elencou-se como problemas, entre outros, insuficiência de recursos para atender a demanda de zero a três salários mínimos; alguns municípios da Região Metropolitana não têm possibilidade de apresentar contrapartida para acessar recursos do Governo Federal; falta de recursos financeiros no município para produção e reforma de unidades habitacionais, bem como para execução de infraestrutura básica. Os objetivos são: ampliar os recursos dos Governos federal, estadual e municipal; criar possibilidade de ampliar recursos do Governo Federal; acessar os recursos financeiros do FNHIS. A estratégia é ampliar os investimentos dos três entes federativos para habitação; criar possibilidade de o Estado ampliar a capacidade de crédito dos municípios e ampliar os investimentos do Estado em Habitação de Interesse Social – HIS.

### 3) Medidas a serem adotadas

O referido documento foi submetido à apreciação da Câmara Temática de Habitação da AGEMCAMP, em 2009. Acolhendo as sugestões dos representantes presentes na reunião, foram extraídos do documento: alguns projetos considerados estratégicos que deverão ser implementados na Região Metropolitana de Campinas, sob gestão desta Câmara Técnica; e a criação de um órgão para fiscalizar a execução dos projetos de HIS.

a) os projetos a serem adotados são: Montagem do Observatório de Política Urbana, sob a responsabilidade da AGEMCAMP; Montagem de um Cadastro Único com os interessados em moradia, classificando-os conforme

demanda específica, como urbanização, reforma urbana, regularização ou nova moradia; Elaboração de uma Cartografia Metropolitana temática, que possa subsidiar os estudos e projetos relacionados ao meio físico (urbano e rural) dos 19 municípios; Montagem de um Banco de Terras Metropolitana; Criação de um núcleo de pesquisa na Região Metropolitana, em convênio com as universidades locais, voltado a produzir pesquisas e estudos na área de habitação de interesse social; Criação de um organismo metropolitano para assessoria técnica aos municípios; e Criação de um organismo metropolitano voltado a oferecer assessoria jurídica aos municípios; Estabelecimento de critérios e parâmetros comuns aos 19 Municípios integrantes da figura Regional, para urbanização de assentamentos precários.

b) Para fiscalizar a execução dos projetos de habitação de interesse social foi criado o Observatório de Gestão Pública de Desenvolvimento social de políticas públicas da Região Metropolitana de Campinas. O Observatório é um espaço para construção de conhecimento e reflexão sobre os processos de definição, formulação, implantação, monitoramento, avaliação e análise de projetos e políticas públicas que promovam uma melhor ocupação do território, mais justa e menos segregada. Deve dar apoio e informação, ou prestar serviço, a entes públicos, instituições acadêmicas, organizações da sociedade civil e pesquisadores individuais, contribuindo para que os mesmos reflitam sobre tais projetos e políticas.

O Observatório deve ser composto inicialmente pelos membros da Câmara Técnica de Habitação e depois deve ser formada uma estrutura própria com uma estrutura fixa de funcionários. O objetivo geral da constituição deste Observatório é apoiar as ações dos municípios na implementação do Plano Metropolitano de Campinas. E, como objetivos específicos têm: Disponibilizar dados e informações que favoreçam a produção de conhecimento sobre os problemas da Região metropolitana; Favorecer e estimular a reflexão sobre políticas públicas concernentes à região ou que incidam sobre a mesma; Estimular a participação da sociedade civil na formulação e implantação de políticas públicas na Região Metropolitana de Campinas, visando a contribuir para a realização de um diálogo indispensável entre setores da sociedade civil e outorgando uma voz ativa aos organismos públicos de âmbito nacional, estadual e local; Estimular e promover a construção de consensos para a promoção de políticas e avaliação das obras e ações implantadas, auxiliando na construção de indicadores de monitoramento.

Para atingir os referidos objetivos, foram propostas as seguintes ações, a ser desempenhadas pelo Observatório de Gestão Pública de Desenvolvimento social de políticas públicas:

I) para produção de conhecimento: disponibilizar ampla base de informações georreferenciadas sobre os municípios da Região Metropolitana de Campinas, contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade. O georreferenciamento das informações por regiões e bairros tem um papel pedagógico e político fundamental porque pode reforçar a identidade do local; favorecer o surgimento de redes ou conjunto de redes, estabelecendo possibilidades de contatos e trocas de informação para organização de debates, agrupamento de experiências e formação de linhas de pesquisa e estudo; criar um site na internet com o objetivo de estabelecer uma rede interinstitucional de pesquisadores individuais e grupos de pesquisa associados, brasileiros e também de outros países; publicar análises sobre políticas públicas e temáticas relacionadas à área; manter informações atualizadas sobre as políticas públicas, desde eventos específicos, até Conferências, Conselhos, dentre outros; disponibilizar indicações bibliográficas atualizadas sobre políticas públicas, bem como sobre a legislação; e realizar uma série de atividades: participação em encontros, reuniões e grupos de trabalho, realização de eventos e pesquisas, publicações de estudos, cartilhas e manuais etc.

II) para informar e melhorar as tomadas de decisão: gerar análises críticas sobre as políticas públicas propostas e implantadas e elaborar documentos que auxiliarão a tomada de decisão.

III) para o monitoramento das políticas públicas: criar indicadores para cada uma das dimensões definidas no Plano Metropolitano de Campinas, como habitação e segurança; disponibilizar indicadores capazes de qualificar a gestão participativa (por exemplo, Conselhos Municipais); medir os impactos da Política Metropolitana Habitacional na melhoria da qualidade de vida (social); medir impactos das ações realizadas; medir desempenhos das metas estabelecidas; medir eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; quantificar os impactos dos investimentos em habitação na Região Metropolitana de Campinas; desenvolver um monitoramento que aborde não apenas os aspectos quantitativos das políticas públicas adotadas pelos municípios, mas também os aspectos qualitativos destas

políticas assim como a influência das mesmas na vida dos cidadãos beneficiados; e adotar estratégias de integração entre as entidades envolvidas nesse processo, objetivando articular com as pesquisas já existentes, a construção de uma nova base de informações de fácil acesso, a partir da definição de uma metodologia comum que oriente o monitoramento dos projetos e ações a serem realizados pelos municípios participantes.

IV) para a avaliação das políticas: promover o acompanhamento e a avaliação dos financiamentos, mecanismos de distribuição e controle social, definição de prioridades e alcance social das políticas públicas em todas e quaisquer intervenções propostas, em desenvolvimento ou previstas, com metodologias e dinâmicas que privilegiem a capacitação e formação dos quadros públicos.

O exposto acima, sobre a Região Metropolitana de Campinas, aponta para a combinação de formas institucionais de organização metropolitana, com a participação de todos os entes federativos. Embora a atribuição legal da responsabilidade de decisão a respeito dos problemas metropolitanos seja do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional, a União participa cooperando voluntariamente com mecanismos de atuação financeira.

Depreende-se que a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas foi da AGEMCAMP. A aprovação coube ao Conselho de Desenvolvimento, especificamente à Câmara Temática de Habitação, que é submetida àquela Agência. A execução desse Plano é de competência tanto da AGEMCAMP, órgão de execução e de fiscalização, como dos órgãos do Estado membro, como COHAB e CDHU, assim como de órgãos da União, dependendo da especificidade do projeto habitacional. Ademais, os Municípios integrantes da figura Regional, devem compatibilizar seus planos e programas às diretrizes e aos objetivos do referido Plano.

O conteúdo do plano metropolitano de Campinas, determinado pelas funções públicas de interesse comum, é formado por temas que compõem as competências comuns a todos os entes federativos, como saúde e habitação nos exemplos citados. O Plano Habitacional de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas foi elaborado de acordo o ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, conforme o entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Conclui-se que a Região Metropolitana de Campinas foi criada e organizada conforme as lições doutrinárias e jurisprudenciais. Tal organização contou com a participação de representantes do Estado-membro, dos Municípios integrantes da figura Regional e da sociedade civil, no Conselho Consultivo. Todavia, não obstante os avanços trazidos pelo Plano Habitacional de Interesse Social da Região Metropolitana de Campinas, a execução desse plano não tem observado as recomendações doutrinárias, uma vez que, conforme a fala de Luís Renato Vedovato,<sup>294</sup> no Município de Campinas desenvolveu-se um projeto habitacional, referente ao Programa Minha Casa Minha Vida, (portal da esperança I e II), formando-se completamente um bairro, que não conta com equipamento público algum, como creche, escola e hospital. Isso dificulta sobremaneira a vida dos habitantes desses conjuntos habitacionais no concernente ao trabalho, lazer, saúde, transporte, já que para qualquer atividade esses moradores devem se locomover.

### **6.3 Região Metropolitana de Belo Horizonte<sup>295</sup>**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte foi criada em 1973, pela Lei Complementar Federal nº 14/73; era constituída de 14 Municípios, atualmente é regulamentada pelas leis complementares estaduais nº 88 e nº 89, de 2006, e nº 107, de 2009, conta com 34 Municípios: Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano. O cenário econômico da Região Metropolitana de Belo Horizonte é formado por setores da indústria (como metalúrgica, automobilística, petroquímica e alimentícia), do comércio e serviços.

Nas Leis Complementares estaduais nº 88 e nº 89, de 2006, o Estado de Minas Gerais dispôs sobre a criação e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. No concernente à instituição de figuras

---

<sup>294</sup> Informação proferida, em 20 de maio de 2013, pelo professor convidado, na Banca Examinadora de Dissertação de Mestrado defendida por Mirena Ferragut, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP.

<sup>295</sup> O texto deste tópico foi reproduzido conforme as leis complementares estaduais nº 88/2006, nº 89/2006 e nº 107/2009. Disponível em: <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

regionais, a referida Lei repete o estabelecido no artigo 44 da Constituição estadual, retro mencionado. Quanto à gestão, compete à Assembleia Metropolitana, ao Conselho Deliberativo da região metropolitana e à Agência de Desenvolvimento Metropolitana. Determina ser obrigatório observar, quando da gestão, os seguintes princípios: redução das desigualdades sociais e territoriais; construção e reconhecimento da identidade metropolitana; subsidiariedade dos Municípios em relação ao Estado quanto às funções públicas de interesse comum; poder regulamentar próprio da região metropolitana, nos limites da lei; transparência da gestão e controle social; e colaboração permanente entre Estado e Municípios integrantes da região metropolitana.

Estabelece, ainda, que a execução das funções públicas de interesse comum compete ao Estado diretamente ou por meio de concessão ou permissão, gestão associada ou convênio de cooperação. Tendo como instrumento do planejamento metropolitano o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A Assembleia Metropolitana, órgão de decisão superior, é composta por representantes do Estado e dos Municípios (dos Poderes Executivo e Legislativo). Compete a Assembleia Metropolitana: definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana; e vetar as resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, composto por representantes do Estado e dos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (poderes Executivo e Legislativo) e por representantes da sociedade civil organizada, tem por competência: deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar modificações que fizerem necessárias à sua correta implementação; orientar, planejar, coordenar e controlar a execução das funções públicas de interesse comum; estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitano; aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de

desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; e provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano tem como objetivo financiar a implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Os recursos do Fundo de Desenvolvimento são constituídos de: recursos do Estado e dos Municípios integrantes da figura Regional a ele destinados por disposição legal proporcionalmente a 50% (cinquenta por cento) da receita corrente líquida; as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de planos e programas sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; os produtos de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelo Estado ou por Municípios integrantes, para financiar as funções públicas de interesse comum; o retorno de financiamentos concedidos com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano; os resultados das aplicações financeiras das disponibilidades transitórias de caixa; as dotações a fundo perdido consignadas ao Fundo de Desenvolvimento por organismos nacionais ou internacionais, inclusive por organizações não governamentais; os auxílios, as subvenções, as dotações e outros recursos.

A Agência de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter técnico e executivo, autarquia, vinculada ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, tem como atribuições: promover a execução das metas e das prioridades estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; promover a implementação de planos, programas e projetos de investimentos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; elaborar e propor, de forma permanente, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional; propor normas, diretrizes e critérios para assegurar a compatibilidade dos planos diretores dos Municípios integrantes da figura Regional com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no tocante às funções públicas de interesse comum; manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a região metropolitana; articular-se com os Municípios integrantes da Região, com

órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjunção de esforços para planejamento integrado; assistir tecnicamente os Municípios integrantes da região metropolitana; fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia e ao Conselho; estabelecer intercâmbio de informações com organismos públicos ou privados na sua área de atuação; proceder com diagnóstico da realidade local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano; constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos; auxiliar os Municípios da região metropolitana na elaboração e revisão dos seus planos diretores; e colaborar com o desenvolvimento institucional dos Municípios que não disponham de capacidade de planejamento.

A atuação dos órgãos de gestão abrangerá: o transporte intermunicipal; o sistema viário de âmbito metropolitano; as funções relacionadas com sinistros e defesa civil; saneamento básico; a macrodrenagem de águas pluviais; o uso do solo metropolitano; aproveitamento dos recursos hídricos; distribuição do gás canalizado; na preservação do meio ambiente e no combate à poluição; a habitação, o sistema de saúde; o desenvolvimento socioeconômico.

Vale mencionar que, dentro do sistema de gestão da Região Metropolitana, existem três Comitês Técnicos: de Resíduos Sólidos, de Mobilidade e de Políticas Sociais. Esses Comitês visam a apoiar e orientar tecnicamente o Conselho de Desenvolvimento e a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

### *6.3.1 O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte*<sup>296</sup>

Em 2011, foi realizado estudo sobre o território da Região Metropolitana, com o objetivo de elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Após o estudo, a equipe técnica apresentou a proposta em fóruns

---

<sup>296</sup> O texto deste tópico foi reproduzido conforme o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <[www.metropolitana.mg.gov.br](http://www.metropolitana.mg.gov.br)>. Acesso em: 22 jul. 2013.

acadêmicos e em reuniões políticas no Estado e nos Municípios, além de apresentação no Conselho de Desenvolvimento.

Com uma meta em médio prazo, em 2023, e em longo prazo, em 2050, a proposta objetiva reestruturar o território metropolitano, para dar um norte intencional ao destino da metrópole. Busca um referencial para orientar a ação dos entes públicos e privados e da sociedade civil no sentido da construção de uma Região Metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável, antecipando os desafios e demandas sociais futuras, de acordo com as potencialidades e particularidades da figura Regional.

A concretização dessa proposta necessita da intervenção e regularização do Poder Público sobre a dinâmica econômica e sobre os mercados imobiliários, bem como em um aumento substancial de investimentos públicos no provimento de infraestruturas urbanas indispensáveis à articulação e estruturação do território da figura Regional. Essa proposta desdobra-se em duas políticas estruturantes: a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo.

#### 1) Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede

A Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede tem por finalidade fortalecer uma rede metropolitana de centralidades em contraposição à excessiva concentração urbana em um único núcleo central. Busca-se: a) promover a distribuição e descentralização do emprego, do comércio e de equipamentos de uso coletivo; b) reduzir a dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte e a necessidade de deslocamento de longa distância; e c) criar novas oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, cultural e de lazer para áreas e municípios periféricos da Região Metropolitana.

Essa centralidade significa uma área urbana com alta densidade econômica, forte heterogeneidade de usos, grande complexidade funcional e adensamento residencial, caracterizada pela concentração diversificada de emprego, comércio, entre outros fatores. A implementação de novas centralidades, assim como o reforço às centralidades existentes, requer diversas ações integradas do Poder Público, como: localização estratégica de equipamentos metropolitanos; provisão de serviços e espaços públicos diversificados; incremento de acessibilidade

por diversos modos de transporte; provisão de infraestrutura básica e produtiva; recuperação de valorização imobiliária privada decorrente de investimento público, para financiamento da infraestrutura de suporte exigida; incentivos à instalação de empreendimentos de serviços avançados e atividades produtivas modernas no seu entorno; adequações nas legislações municipais de uso e ocupação do solo; uso dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade; e preparação de planos urbanos locais e participativos para a qualificação dos centros existentes e urbanização planejada das áreas selecionadas como novas centralidades da Região Metropolitana.

No intuito de alcançar o fim almejado, a Política Metropolitana Integrada de Centralidades em Rede propôs quatro programas: (1) Programa de Criação e Fortalecimento da Rede de Centros Metropolitanos; (2) Programa de Requalificação de áreas Centrais; (3) Programa de Apoio à Rede de Centros Microrregionais e Locais; e (4) Programa de Monitoramento da Rede de Centralidades e de Dinâmica de Desconcentração urbana na Região Metropolitana.

## 2) Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e Ocupação do Solo

A Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e Ocupação do Solo tem por objetivo a consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo, que expresse as políticas de reestruturação territorial e a territorialização das propostas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador nas disputas pelo espaço, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano.

As zonas de fronteiras, as áreas lindeiras ao sistema viário principal, as áreas de influência de novas centralidades e grandes equipamentos, as zonas de proteção de mananciais, o controle do uso e da ocupação do solo através de ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano, são temas que se enquadram nas funções públicas de interesse comum, descritas na Lei Complementar nº 89/2006. Vale mencionar que a política urbana representa a materialização dessa ideia, na medida em que todos os zoneamentos municipais definidos em seus respectivos planos diretores e nas leis de uso e ocupação do solo, foram

representados em conjunto, seguindo uma única legenda; o que é possível visualizar e analisar, em tese, a compatibilidade entre zonas no contexto metropolitano.

A Política Metropolitana Integrada da Regulação do Uso e da Ocupação do Solo aponta quatro programas, visando a alcançar o fim almejado: (1) Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano; (2) Programa de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo; (3) Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais; e (4) Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Como eixos temáticos, integradores dessas duas políticas de reestruturação do território metropolitano (Política Metropolitana Integrada de Centralidade em Rede e Política Metropolitana Integrada da Regulação do Uso e da Ocupação do Solo), foram eleitos quatro: acessibilidade, seguridade, urbanidade e sustentabilidade. Os quatro eixos temáticos perfazem um total de 23 políticas.

#### 1) Eixo Acessibilidade

O território metropolitano é marcado por diversas desigualdades nas condições e meios de acesso a uma variedade de serviços, equipamentos e centralidades essenciais ao pleno exercício da cidadania e bem-estar dos habitantes. Estas desigualdades são expressão da concentração espacial das atividades produtivas, assim como pela distribuição assimétrica da população, cada vez mais obrigadas a ocupar espaços periféricos, sem condições de habitabilidade. O planejamento metropolitano busca a desconcentração das atividades econômicas e dos equipamentos públicos, induzindo a localização em centralidades. Esta meta conformará o suporte territorial para uma série de ações em vários setores, por exemplo, promovendo uma regionalização compartilhada entre os serviços de saúde, educação, esporte, lazer, cultura e desenvolvimento social; bem como uma requalificação urbanístico-ambiental.

A acessibilidade integra políticas e programas que têm em comum a busca pela ampliação das condições e meios de acesso a uma variedade de serviços, equipamentos e centralidades da Região Metropolitana, tais políticas são:

##### a) Política Integrada de Mobilidade Metropolitana

Devido à concentração espacial das atividades e equipamentos, esta política busca dinamizar a estrutura metropolitana em rede, com o objetivo de

ampliar as condições de acessibilidade, especialmente da população de baixa renda, inclusive os espaços naturais e de lazer, aperfeiçoar o sistema viário dos municípios integrantes da região e da rede de transporte público, integrar sistemas de transporte sustentáveis (não motorizados) aos sistemas convencionais, ampliar áreas destinadas à circulação de pedestres, reduzir o uso de veículos privados através do incentivo do uso do transporte coletivo, além de racionalizar e aperfeiçoar o transporte de cargas. Em perseguição desses objetivos, tal política prevê os seguintes programas: a) Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Viária; b) Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Ferroviária; c) Programa de Integração do Transporte Público Coletivo; d) Programa de Incentivo ao Transporte Não-Motorizado; e) Programa de Racionalização da Logística Metropolitana de Distribuição Física de Cargas em Belo Horizonte; e f) Programa de Integração Institucional e Tarifária de Transporte.

b) Política Metropolitana Integrada de Direito ao Espaço Cotidiano: Moradia e Ambiente Urbano

A habitação, determinada como função pública de interesse comum, gera impactos de escala metropolitana, produzidos por fenômenos como a dinâmica imobiliária, investimentos públicos, grandes empreendimentos produtivos, condições ambientais ou estrutura de transporte e mobilidade. O planejamento metropolitano oferece condições favoráveis para que a menor escala urbana possa se desenvolver com autonomia, articulando-se com diretrizes mais abrangentes, sem ser dominada por elas. Essa política foi formulada como um conjunto de programas, projetos e ações interdependentes que podem criar condições para a autonomia da produção do espaço cotidiano na escala microlocal de maneira congruente com a dinâmica metropolitana como um todo. Tais programas são: a) Programa de Regulamentação Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano; b) Programa de Gestão do Espaço Cotidiano; c) Programa de Intensificação do Uso Social da Cidade; e d) Programa de Construção Cooperativa.

c) Política Metropolitana de Integração dos Serviços de Saúde

Essa política, formulada de acordo com o contexto institucional do Sistema Único de Saúde, é norteadada pelos princípios da universalidade, equidade e integralidade, e está organizada por meio de uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, integrada por órgãos e instituições dos três entes federativos. A

implementação dessa política deve ser feita a partir de um levantamento de informações sobre a situação epistemológica, a infraestrutura existente e os investimentos já realizados e os previstos, que possibilite estabelecer escala de prioridade, necessidade de investimento e programas com o objetivo de aprimorar a organização da assistência à saúde. Tal programa é: Programa de Estímulo à Intensificação dos Serviços de Saúde na Região Metropolitana.

#### d) Política Metropolitana Integrada de Assistência Social

A assistência social é uma política pública componente da Seguridade Social que visa a enfrentar a pobreza, garantir os mínimos sociais, prover condições para atender às contingências sociais, promovendo a universalização dos direitos sociais. A urbanização brasileira tem como elemento a periferização crescente, gerando uma série de pressões sobre os serviços urbanos básicos, como habitação, saneamento, educação, saúde, não contemplando na mesma proporção do aumento populacional, principalmente daqueles com menor poder aquisitivo. Nesse contexto, cresce a pobreza, o desemprego e a precariedade urbana com velhas e novas concentrações. Essa política pauta-se na perspectiva de construção de uma metrópole “pró-pobre”, centrada na dinâmica de inversão de prioridades no processo de implementação de políticas públicas em suas múltiplas dimensões, cujo objetivo é reduzir a pobreza e promover a inclusão produtiva das populações pobres e socialmente vulneráveis. Nesse sentido, essa política prevê os seguintes programas: a) Programa de Universalização da Atenção em Assistência Social na Região Metropolitana; b) Programa de Desenvolvimento da Tecnologia Social; e c) Programa de Gestão Colegiada e Controle Social.

#### e) Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Digital

A democracia digital refere-se à experiência da *internet* e de dispositivos que lhe são compatíveis, voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos. Essa política objetiva ampliar a participação política, ao criar condições para que os cidadãos possam estar conectados entre si e com seus representantes. Com o intuito de ofertar e possibilitar o uso de recursos, informações serviços, espaços digitais consultivos, deliberativos e decisórios para o exercício pleno da cidadania, estabelece os seguintes programas: a) Programa Metropolitano Integrado de

Governo Eletrônico; b) Programa de Acesso Universal à Informação; e c) Programa de Iluminação Digital na Região Metropolitana.

## 2) Eixo Seguridade

Busca integrar os aspectos econômicos, sociais e ambientais a fim de garantir segurança ao cidadão em várias dimensões: segurança para morar e morar com segurança; segurança contra a violência pessoal e as ameaças à vida; segurança alimentar, saber o quê e quando comer; segurança no emprego e no trabalho; e segurança para ir e vir. O objetivo das políticas desse eixo é promover condições de seguridade para o cidadão, através de sua inserção no processo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental da figura Regional, minimizando os riscos e a vulnerabilidade.

### a) Política Metropolitana Integrada da Segurança Pública

Com esta política se busca estimular a integração de instituições de segurança e de programas e ações de promoção, prevenção e coerção no campo da segurança pública, visando a diminuir os índices de violência. Esse objetivo se pretende alcançar pelos seguintes programas: a) Programa de Integração das Polícias na Região Metropolitana; b) Programa de Fortalecimento e Integração das Guardas Municipais; c) Programa Metropolitano de Comunicação para a Paz; d) Programa Metropolitano de Prevenção e Controle do Tráfico e Uso do Crack; e) Programa Metropolitano de Prevenção Social da Violência; f) Programa de Modernização do Sistema Prisional; e g) Programa de Modernização da Gestão do Sistema Socioeducativo.

### b) Política Metropolitana Integrada de Gestão dos Riscos Ambientais e Mudanças Climáticas

Os riscos ambientais estão associados às relações entre sociedade e natureza, tanto pela forma de ocupação do solo como pelo uso dos recursos naturais, pela produção e pelo consumo de bens e serviços. É necessária uma gestão dos riscos ambientais imediatos, para os equipamentos públicos já instalados e os riscos já identificados, quanto uma projeção de cenário para os riscos futuros e de medidas a serem tomadas. Com o objetivo de identificar a vulnerabilidade a riscos ambientais e às mudanças climáticas e a criação de um sistema metropolitano de gestão de riscos, estabeleceram-se os seguintes programas; a) Sistema de

Controle, Monitoramento e Avaliação do Risco Socioambiental e Climático na Região Metropolitana; b) Programa de Desenvolvimento de Instrumento de Gestão de Risco em Áreas Rurais e Urbanas; c) Programa de Educação Ambiental para Conscientização, Informação e Prevenção da População em Área de Risco Socioambiental; e d) Programa de Modernização da Defesa Civil e Adequação do Sistema de Saúde às Vulnerabilidades Socioambientais na Região Metropolitana.

c) Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

Devido à insegurança alimentar, essa política propõe programas que visam a apoiar as atividades rurais, com destaque para agricultura familiar; ofertar alimentos com qualidade e preços acessíveis; erradicar a fome e a desnutrição; promover o consumo alimentar consciente. Tal política visa a criar alternativas de articulação entre os espaços urbanos e rurais, por meio de programas e projetos que irão atuar sobre a produção, o abastecimento e o consumo alimentar. Tais programas são: a) Programa Metropolitano de Apoio às Atividades Rurais; b) Programa de Apoio às Atividades de Abastecimento na figura Regional; c) Programa Metropolitano de Agricultura Urbana e Periurbana; d) Programa Metropolitano de Proteção do Consumo Alimentar Sustentável e Saudável; e e) Programa Metropolitano de Promoção da Qualidade de Vida no Meio Rural.

d) Política Metropolitana Integrada de Formação e Qualificação Profissional

Diante do descompasso entre a demanda e a oferta de oportunidade de trabalho e emprego, agravado pela falta de mão de obra qualificada, essa política busca minimizar as dificuldades apontadas, considerando, além de oferta de postos de trabalho, o público potencial, as características dos cursos de formação e qualificação e as questões culturais que podem incidir nesse processo. Para ampliar a capacidade dos trabalhadores de se inserirem no processo de desenvolvimento econômico, criaram-se os seguintes programas: a) Programa de Formação para Qualificação Profissional e Acesso ao Mercado de Trabalho; b) Programa de Diversificação de Oportunidades de Formação e Qualificação na Região Metropolitana; c) Programa de Qualificação Voltada a Setores Tradicionais e de Alta Tecnologia em Expansão na Figura Regional; e d) Programa de Qualificação Voltado para o Setor de Turismo.

#### e) Política Metropolitana Integrada de Apoio à Produção em Pequena Escala

O objetivo dessa política é estabelecer um ramo da economia metropolitana caracterizado por um montante de investimento muito pequeno, mas realizado por um grande número de produtores e empreendedores. Esta produção apresenta um grande potencial para criar trabalho e renda, em especial à população não absorvida pelos grandes investimentos. Para tanto, criaram-se os seguintes programas: a) Programa de Elevação da Qualidade e da Competitividade da Pequena Produção; b) Programa de Articulação da Pequena Produção à Grande Produção; c) Programa de Apoio à Regulamentação e Instalação de Empreendimentos Individuais, Empreendimentos Solidários, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; e d) Programa de Criação de uma Rede Metropolitana de Produção e Consumo Solidário.

### 3) Eixo Urbanidade

A urbanidade que foi trabalhada no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado se relaciona à realização plena da vivência urbana e que expressa qualidades relacionadas à solidariedade, à percepção e ao sentimento de pertencimento ao espaço em que se vive, à negociação continuada entre os interesses, à vida cotidiana e ao direito à cidade. Os pontos de partida para a realização das políticas foram: a promoção da qualidade de vida e dos espaços; o trabalho com a ideia de pertencimento e de identidade para com os espaços do nível da realidade local da comunidade até o da Região Metropolitana. As políticas desse eixo referem-se aos espaços públicos, ao patrimônio material e imaterial, à universidade cultural, à educação, às atividades culturais e criativas, bem como a série de entrecruzamentos relativos à gestão, às condições de financiamento, à estruturação institucional e ao arranjo territorial que visam a dar materialidade à ação pública.

#### a) Política Metropolitana Integrada de Democratização dos Espaços Públicos

A atual configuração dos espaços públicos e seus usos por diversos fatores refletem e reforçam as desigualdades sociais presentes na Região Metropolitana. Esta situação aponta para o acirramento da segregação social dos

espaços, especialmente ao analisarmos a proliferação de enclaves sociais onde os condomínios fechados e favelas se tornam algumas de suas expressões mais visíveis. Tal política objetiva combater o processo de privatização dos espaços públicos, por meio de intervenção na relação entre ordenamento urbano e estrutura social. Para tanto, se estabelecem os seguintes programas: a) Programa de Requalificação, Ampliação e Implementação de Espaços e Equipamentos Públicos; b) Programa de Democratização do Acesso à Informação; c) Programa de Qualificação dos Espaços e Atenção para Acesso dos Usuários; e d) Programa de Mobilização Social para Implementação do Plano Metropolitano: LUMES – Lugares de Urbanidade Metropolitana.

b) Política Metropolitana Integrada de Gestão da Paisagem e Valorização da Diversidade Cultural

A natureza e a cultura sempre foram tratadas em separado pelas políticas públicas de proteção e promoção do patrimônio. A cultura deve ser considerada um conjunto de traços, distintos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos, que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abranja, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver em sociedade, os sistemas de valores e as tradições e as crenças. Para tanto, formularam-se os seguintes programas: a) Programa de Conformação de Complexos Ambientais e Culturais; b) Programa de Valorização e Promoção da Diversidade Cultural na Região Metropolitana; e c) Programa de Promoção de Rotas Turísticas.

c) Política Metropolitana Integrada de Gestão Territorial da Educação e Cultura

O pacto federativo entre os entes, no Brasil, estabelece responsabilidades e competências no atendimento da demanda por educação, sendo obrigatório assegurar o acesso ao ensino na faixa entre 7 a 14 anos. A necessidade de ampliar os anos de escolaridade da população tem como referência a garantia da educação básica, composta por educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Todavia, vários fatores têm limitado o alcance dessa meta, como: dificuldade de cobertura do atendimento educacional de acordo com a demanda; ineficácia na solução da baixa qualidade do ensino público; carência de proposições para atender aos segmentos da população que demandam propostas específicas. Com o objetivo de solucionar esses entraves, propõem-se os seguintes programas:

a) Programa de Universalização do Direito à Educação Básica; e b) Programa de Reconfiguração da Dinâmica Escolar: Ampliação do Tempo Escolar na Dinâmica do Território.

d) Política Metropolitana Integrada de Promoção de Atividades Culturais e Criativas

A economia criativa é parte de um contexto onde se consolida a passagem da sociedade industrial para a do conhecimento, na qual a fase analógica vem sendo substituída pela fase digital, e as relações humanas encontram novos espaços, como o das redes sociais. Na formulação dessa política, a atividade criativa está associada ao sucesso de iniciativas voltadas para o desenvolvimento local. Essas atividades são urbanas porque requer proximidade com seus produtores e consumidores. Essa política prevê os seguintes programas: a) Programa de Capacitação de Gestores Culturais; b) Programa de Capacitação de Gestores Criativos; c) Programa de Construção e/ou Recuperação de Equipamentos Voltados às Artes, à Produção Criativa e ao Conhecimento – Fábricas Criativas; e d) Programa de Estímulo à Economia Criativa.

e) Política Metropolitana Integrada de Financiamento da Cultura

Nas atividades que promovem o desenvolvimento socioeconômico de uma região, a cultura requer participação ativa do Estado como agente investidor. Todavia a cultura não conta com nenhum instrumento efetivo de financiamento. Tramita no Congresso Nacional o PROCULTURA – Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura. Nele há os seguintes instrumentos de financiamento: Fundo Nacional da Cultura – FNC, que será destinado à provisão de recursos para instituições públicas, privadas sem fins lucrativos e pessoa física; Fundo de Investimento Cultural e Artístico – FICART, de natureza comercial, com a criação de condomínios fechados caracterizados por comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos; e o Vale Cultura, criado por lei específica. Atualmente, os órgãos gestores das leis de incentivo são as Secretarias de Cultura estadual e municipais, e nem todos os municípios possuem secretarias exclusivas de cultura. Com isso, propõe-se um Estudo Complementar de Diagnóstico Institucional e Jurídico para a Criação de Mecanismo de Financiamento de Atividades Culturais.

#### 4) Eixo Sustentabilidade

As políticas tratadas nesse eixo incluem questões ambientais críticas, como os recursos hídricos, a necessidade de estabelecimento de áreas de preservação e recuperação, a gestão dos recursos sólidos, o saneamento, a necessidade de identificação e pagamento dos serviços ambientais providos nos diversos Municípios integrantes da Região Metropolitana. Essas temáticas devem ser tratadas juntamente com a discussão profunda da economia e a necessidade de prover uma drástica mudança qualitativa que a torne sustentável e limpa e, tecnologicamente, mais avançada.

##### a) Política Metropolitana Integrada de Desenvolvimento Sustentável

A industrialização da Região Metropolitana progrediu em direção a serviços produtivos modernos ligados aos novos requerimentos da estrutura industrial. Foi beneficiada pela localização geográfica e estratégica e proximidade com os principais mercados consumidores nacionais, mas passou a sofrer competição com os novos centros emergentes e mais dinâmicos, ocasionando uma inflexão no seu crescimento e diversificação, necessitando, portanto, de medidas que sejam capazes de adequar à produção industrial a novas demandas. Essa política busca moldar novas estratégias participativas e em múltiplas escalas territoriais, que sejam capazes de contribuir para as desigualdades, valorizar a infraestrutura científica e tecnológica, a diversidade cultural e natural da figura Regional e de promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica. Para tanto, estabelece os seguintes programas: a) Programa de Diversificação Produtiva e Descentralização do Investimento no Território Metropolitano; b) Programa de Empreendedorismo Metropolitano; c) Programa de Fomento às Interações entre Universidade, Empresas, Sociedade Civil e Governo para o Desenvolvimento e Inovações; d) Programa de Investimento em Pesquisa e Desenvolvimento; e) Programa de Apoio e Consolidação do Sistema Produtivo de Alta Tecnologia na Região Metropolitana; f) Programa de Estruturação de Demanda de Alto Nível e Qualificação para Estimular o Desenvolvimento de Novas Tecnologias; g) Programa de Transferência do Aeroporto Internacional Tancredo Neves em HUB Internacional de Passageiros e Cargas; e h) Programa de Promoção da Sustentabilidade na Indústria da Construção Civil e sua Cadeia Produtiva.

#### b) Política Metropolitana Integrada para o Desenvolvimento de Territórios Mineiros

A atividade metalúrgica e a exploração mineral estão presentes em 70% dos Municípios mineiros. Com o desconhecimento do futuro dos territórios em que se localizam e os impactos sobre eles e sobre as comunidades do seu entorno, fazem-se necessárias novas formas de relacionamento entre empresas e comunidade. O aprimoramento da gestão desses territórios deve seguir dois aspectos. Um voltado para o fato de que se trata de um período de transição para ações que promovam o desenvolvimento de forma sustentável, condizente com o alcance da prosperidade econômica e outro voltado para um processo de tomada de decisões. Nesse intuito, foram estabelecidos os seguintes programas: a) Programa para o Desenvolvimento de Modelo de Gestão de Territórios Mineiros; e b) Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Mineiro-Metalúrgica.

#### c) Política Metropolitana Integrada de Gestão, Proteção e Recuperação dos Recursos Hídricos

O avanço para o quadro de escassez dos recursos hídricos exige do poder público e da sociedade uma gestão de modo descentralizado e participativo, a fim de garantir seu acesso a todos e manter a disponibilidade para as gerações futuras em termos de quantidade e qualidade. A falta de políticas públicas integradas no âmbito ambiental, bem como seu monitoramento, tem facilitado os processos de superexploração de mananciais hídricos, o desperdício de água e o lançamento de efluentes não tratados nos cursos d'água. A remoção inadequada da cobertura vegetal e a exposição do solo aos processos de erosão acelerada têm levado ao assoreamento de quase todos os grandes rios do país. As principais fontes de pressão sobre os recursos hídricos são a demanda de água para abastecimento doméstico, industrial e agrícola, a poluição pontual, que tem como origem o esgoto doméstico lançado sem tratamento, a poluição da indústria e da mineração, e a poluição difusa, originada em áreas urbanas, áreas agrícolas e na indústria. Para combater essas pressões, previram-se os seguintes programas: a) Programa de Estímulo à Gestão Integrada de Recursos Hídricos; b) Programa de Processo e Recuperação dos Recursos Hídricos Metropolitanos; c) Programas de Difusão de Técnicas e Tecnologias Voltadas à Melhoria da Qualidade e Quantidade dos Recursos Hídricos.

#### d) Política Metropolitana Integrada de Recursos Sólidos

A gestão dos resíduos sólidos é problemática porque a maioria dos municípios apresenta um sistema de limpeza deficiente, como resíduos em lixões a céu aberto, com impactos ambientais e sociais negativos para a comunidade. A falta de recursos e de capacitação da administração são os principais fatores que agravam a situação. A Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece prazo até 2014 para que os municípios tenham o manejo e destinação adequada para os resíduos sólidos, erradicando todos os lixões. A gestão deve ser pensada como um processo. A política de resíduos sólidos deve ser ajustada às demais políticas locais, como saúde, ocupação de espaço e meio ambiente. A gestão começa na tentativa de não produção e de minimização e passa pelo tratamento. Para tanto, têm-se os seguintes programas: a) Programa de Erradicação de Lixões e Tratamento e Destinação Final Adequados dos Resíduos Sólidos Urbanos; b) Programa de Erradicação de Bota Fora Clandestina e de Gestão Adequada dos Resíduos da Construção e Demolição; c) Programa de Coleta Seletiva de Materiais Recicláveis; d) Programa de Gestão Adequada dos Resíduos Orgânicos; e) Programa de Gestão dos Resíduos de Serviços de Saúde.

#### e) Política Metropolitana Integrada de Saneamento Básico

Esta política é concernente aos temas: abastecimento de água, esgoto sanitário, manejo de águas pluviais e meios receptores. Os índices de atendimento por abastecimento de água são superiores aos índices de cobertura de esgoto sanitário, sendo que os índices de tratamento de esgoto indicam carência ainda mais elevada. Os índices de perda de água são significativos. O manejo de águas pluviais apresenta deficiência por apresentar problemas, como ocorrência de inundações, processo intenso de erosão urbana, poluição dos meios receptores por fontes difusas e concentradas. Essa política orienta-se em três eixos: o saneamento básico como serviço público de caráter essencial; o saneamento como instrumento essencial; e o saneamento como instrumento de redução de risco à saúde. Nesse sentido, estabelece: a) Programa de Universalização do Atendimento pelos Serviços do Saneamento Básico; b) Programa de Proteção dos Mananciais Prioritários para Fins de Abastecimento de Água; c) Programa de Economia de Água e de Energia; d) Programa de Manejo de Águas Pluviais e Gestão do Risco de Inundação; e)

Programa de Recuperação Ambiental de Bacias Urbanas; e f) Programa de Inovação Tecnológica e Capacitação em Saneamento.

f) Política Metropolitana Integrada de Delimitação e Recuperação de Áreas de Interesse para a Conservação Ambiental

Futuramente, a sociedade deve depender cada vez menos do uso de recursos esgotáveis, presente desde os suprimentos e recursos até o acolhimento dos dejetos e rejeitos em que se convertem os produtos da atividade humana. O acelerado processo de urbanização estimulou o surgimento de diversos danos ambientais, como poluição do ar, da água e do solo, bem como falta de saneamento e coleta de resíduos sólidos. Para tornar as políticas ambientais capazes e eficientes, e as instituições operando de forma integrada, com coerência e coordenação, estabelece os seguintes programas: a) Programa Metropolitano de Áreas Protegidas; b) Programa de Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana; c) Programa de Recuperação de Áreas Degradadas; d) Programa de Gestão de Risco Ambiental em Áreas de Preservação Permanente; e e) Programa de Arborização de Vias e Espaços Públicos.

g) Política Metropolitana Integrada de Compensação e Valorização dos Serviços Ambientais

O consumo crescente dos recursos naturais, frente à demanda socioeconômica, tem contribuído para restrição dos estoques de capital natural e geração de elevados níveis do impacto ambiental e, conseqüentemente, tem comprometido os serviços ambientais. Torna-se, pois, necessário estimar o valor monetário dos recursos naturais não considerados no processo produtivo, como meio de gestão adequada e moderação deste avanço. O estudo sobre a valorização ambiental fundamenta-se em estimar os benefícios socioeconômicos proporcionados pelos bens e serviços ambientais em favor da demanda marginal social e surge como estratégia em defesa do capital natural e da economia. Nesta seara, o Pagamento de Serviços Ambientais – PSA surge como ferramenta da economia ambiental e moderador da sustentabilidade, pois estabelece formas racionais de uso dos recursos naturais. Trata-se de uma negociação entre provedor e comprador de serviços ambientais sob remuneração financeira em favor daquele que exerce práticas para a manutenção de relações ecossistêmicas. O PSA é aplicado na produção de água – PSA água, na fixação de carbono – PSA carbono,

na comercialização de produtos da sociobiodiversidade – PSA biodiversidade, além da aplicação de mecanismos institucionais como ICMS, IPVA, IPTU ecológicos. Tais programas são: a) Programa de Resíduos Sólidos (PSA Carbono); b) Programa IPTU Ecológico; c) Programa IPVA Ecológico; d) Programa Água – Recursos Hídricos; e) Programa Absorção de Carbono; f) Programa Biodiversidade; e g) Programa Reserva Particular do Patrimônio Natural Municipal (RPPNM).

h) Política Metropolitana Integrada de Mitigação de Gases de Efeito Estufa para uma Economia de Baixo Carbono

As mudanças climáticas originadas pela acumulação de gases de efeito estufa constituem um dos efeitos mais discutidos na atividade econômica sobre o meio ambiente. A acumulação desse gás é visto como causa da elevação da temperatura, sendo o planejamento regional uma ferramenta adequada para contribuir com a mitigação ou redução do crescimento dessas emissões. A redução do Gás de Efeito Estufa – GEE tem sido buscada por meio de políticas governamentais que utilizam instrumentos econômicos (subsídios, taxas, isenções de taxas e créditos) e regulatórios (limite de emissão e controle de emissão veicular). Uma economia urbana de baixo carbono visa a priorizar atividades econômicas de baixa emissão do GEE, com menor utilização de combustíveis fósseis e maior eficiência energética. Essa política investe em: incremento da quantidade e qualidade de energia renovável; utilização de tecnologia limpa; crescimento significativo na eficiência dos processos produtivos e edificações; e desenvolvimento de indústrias competitivas na cadeia produtiva das energias limpas e renováveis. Para tanto, tem-se os seguintes programas: a) Programa de Controle e Redução de Emissões de GEE na Região Metropolitana; b) Programa de Energia Alternativa, Tecnologias Limpas e Eficiência Energética; e c) Estudos para Aplicação de mecanismos de Controle de Emissões, Metas e Redução de Emissões e Desenhos de Políticas.

O esquema organizacional da Região Metropolitana de Belo Horizonte, aponta para a forma que atribui legalmente as responsabilidades de decisão para o Estado-membro e para os Municípios que integram a figura Regional. Embora a legislação mineira assegure ser de competência estadual a execução das funções públicas de interesse comum, podendo os municípios exercer uma competência subsidiária, a União participa da gestão voluntariamente, contribuindo com recursos.

Para a instituição da referida Região Metropolitana se adequar aos ensinamentos doutrinários e jurisprudenciais, a forma de execução das funções públicas devem ser definidas pelo Estado mineiro e pelos Municípios, conjuntamente.

Depreende-se que, a elaboração e a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado competem à Agência Metropolitana – AGEM -, mas a sua aprovação é de competência do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O conteúdo do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, pelos eixos temáticos, é composto de temas concernentes às competências comuns.

Tanto o Estado de São Paulo como o Estado de Minas Gerais, na criação, organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Campinas e da Região Metropolitana de Belo Horizonte, respectivamente, agiram conforme o entendimento doutrinário e jurisprudencial do mandamento constitucional. Porém as referidos Figuras Regionais devem atentar-se ao estabelecido na referida organização para surtir os efeitos esperados.

## 7 CONCLUSÃO

O problema que direcionou este estudo, qual seja: saber qual o papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, não encontra uma nova resposta, porque a resposta, aqui encontrada, já existia no referido ordenamento jurídico. O que foi possível elucidar, após considerar todos os pontos abordados e analisados, embora não de maneira pronta e acabada, foi a forma, os limites e o alcance da ação do Estado-membro no planejamento metropolitano. Diante disso, conclui-se que o problema está, justamente, na forma de agir do Estado-membro, estabelecido pelo sistema jurídico, e a resposta possível se encontra dentro do próprio problema criado pelo sistema.

Assim, o problema é jurídico e está na seguinte pergunta: qual a forma, o limite e alcance da ação do Estado-membro no planejamento metropolitano no âmbito do nosso ordenamento jurídico urbanístico brasileiro? Consequentemente, pressupõe que a possível resposta se encontra dentro do próprio ordenamento jurídico. Pois, várias direções jurídicas se mostram possíveis de ser exploradas, dependendo da interpretação da norma constitucional que, nos ditames da Constituição Federal de 1988, deve ser a lógico-sistêmica. Existe uma direção que se mostra a mais adequada para se alcançar os objetivos que norteiam a criação da figura Regional.

Uma interpretação logico-sistêmica da norma do artigo 25, §3º, da Constituição Federal, aponta que a finalidade de criação da Região Metropolitana é instituir o planejamento metropolitano integrado com o objetivo de viabilizar um sistema de gestão de funções públicas de interesse comum do Estado-membro e dos Municípios integrantes da figura Regional. Esse interesse comum a todos os entes envolvidos é o que se denomina de interesse metropolitano, cuja competência atribui-se a todos esses entes antes referidos.

Por isso, a referida norma que confere competência ao Estado-membro para criar região metropolitana, constituída do agrupamento de municípios limítrofes, que aponte existência de um núcleo urbano, formado por esses municípios, não autoriza a transferência de competências do ente local para o ente regional.

A exigência constitucional determina a criação de uma unidade de comando para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse

comum metropolitano, cuja competência é atribuída ao Estado-membro. Este ente na instituição dessa unidade de comando, obrigatoriamente, deve assegurar a participação dos Municípios que integram a Região Metropolitana, da sociedade civil e, até mesmo, da União. Todos esses atores (União, Estado-membro, Municípios que integram a Região Metropolitana e sociedade civil) devem participar da organização, planejamento e execução dessas funções públicas de interesse comum (interesse metropolitano), pois os assuntos concernentes ao interesse metropolitano são temas que envolvem as competências concorrentes.

Com isso, o interesse local, que comporta o interesse metropolitano - ambos estão dentro das funções públicas de interesse comum - continua a existir, sobre o qual o município deve continuar a exercer suas competências (normativas e executivas) de acordo com o que for determinado no plano urbanístico metropolitano. Este plano que será elaborado pela unidade de comando, portanto pelo Estado-membro e Municípios integrantes, terá como conteúdo temas referente às funções públicas de interesse comum metropolitano. Por essa razão, deve conter diretrizes sobre todas as políticas urbanas que forem necessárias para o desenvolvimento urbano regional, inclusive recomendações sobre o uso e ocupação do solo urbano. Mas não deve dispor sobre assuntos referentes ao interesse local.

Todas as decisões sobre os assuntos metropolitanos devem ser tomadas pelo Estado-membro e Municípios integrantes da figura Regional. Com isso, depreende-se que a forma mais adequada de o Estado-membro desempenhar o seu papel, em consonância com o sistema jurídico urbanístico brasileiro, estabelecido pelo texto constitucional, no que concerne ao planejamento metropolitano, é a compartilhada com os entes locais envolvidos na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

Além disso, no exercício dessa competência, os objetivos e as diretrizes previstas nos diplomas legais federais devem ser observadas pela unidade de comando (Estado-membro e Municípios). No mais, para que se obtenham os resultados esperados, o planejamento sempre deve atender a realidade e as necessidades da Região Metropolitana, que serão apreendidas por meio de estudos.

O procedimento deve, pois, ser este: respeitar a autonomia municipal e o princípio da participação popular, além das diretrizes e dos objetivos estabelecidos pela União em seus planos urbanísticos. Essa observação mostra que as funções

públicas de interesse comum, o interesse metropolitano, não necessariamente devem ser exercidas pela unidade de comando criada para essa finalidade, e sim por órgãos da administração federal, estadual e municipal, conforme a especificidade da função pública. Mas, uma vez instituída a Região Metropolitana, algumas funções de caráter urbano-regional, necessariamente, devem ser executadas por esta unidade de comando. Todavia a forma de execução das funções públicas de interesse comum, de acordo com a interpretação adequada do texto constitucional, sempre deverá ser estabelecida de forma compartilhada pelo Estado-membro e pelos Municípios integrantes da Região Metropolitana.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALMEIDA, Florisvaldo C. de. O plano diretor: obrigatoriedade de sua elaboração para cidades com mais de vinte mil habitantes. **BDM – Boletim de Direito Municipal - NDJ**. São Paulo, n. 7, jul. 2012, pp. 462-469.

ANONIMO. Perfil demográfico do Estado de Minas Gerais 2000. Fundação João Pinheiro. Disponível em: <[www.fjp.gov.br/.../593-censo2010-populacao-de-minas-geraispdf](http://www.fjp.gov.br/.../593-censo2010-populacao-de-minas-geraispdf)>. Acesso em: 21 jun. 2013.

ALVES, Alaor Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatski: EMPLASA, 1981.

\_\_\_\_\_ **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro**. São Paulo: Revista da procuradoria do estado. Publicação *online*. Disponível em: <[www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm](http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2012.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

BAENINGER, Rosana; BASSANEZI, Maria Silvia C. Beozzo. **Trajetória demográfica no Estado de São Paulo, na capital e em outros municípios**. Disponível em: <[www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006.248.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006.248.pdf)> Acesso em: 21 jun. 2013. pp. 1-13.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed., atual., 17ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2009.

-----**Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

----- **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed., rev. e atualizada até a Emenda Constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

----- **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed., 10ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2010.

----- **Discriminação Constitucional de competências legislativas: a competência municipal**. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo; Malheiros, 1997 (Direito administrativo e constitucional, v. 2).

----- **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais.** São Paulo: Malheiros, 2009.

BARBOSA, Rui. **Escritos e discursos seletos. Habeas corpus em defesa da autonomia municipal dos Municípios baianos.** Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 22. ed. rev. e atual. por Samantha – Meyer Pelug. São Paulo: Malheiros, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do advogado, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_ **A Constituição Aberta. Temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_ **Do Estado Liberal ao Estado Social.** 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOOTHROYD, Peter. Construindo capacidades para a governança metropolitana. Tradução Carlos szlak. *In:* KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI. nº. 2.240-7/BA. Tribunal Pleno. Decisão por maioria. Rel.: Ministro Eros Grau. Brasília. Julgamento em: 09/05/2007. Publicado no DJ nº. 149 em: 03/08/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/Pesquisar/InteiroTeor.asp>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE. nº. 246903/SC. Rel.: Ricardo Lewandowski. Brasília. Julgamento em: 13 out. 2009. Publicado no DJe nº. 201 em: 26 out. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDJ=201&dataPublicacaoDJ=26/10/2009>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. **Autonomia Municipal e Normas Urbanísticas na Constituição de 1988.** 2001. Dissertação (Mestrado em Direito) – FDPUC-SP, São Paulo.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2006.

----- O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor (arts. 39ª 42). *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001, 1. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. *In*: HOFMEITER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (série debate, nº 22, vol. I), 2001.

CAMMAROSANO, Márcio. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 1. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7. ed., rev., atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CINTRA, Antônio Octávio. Planejando as cidades: política ou não política. *In*: CINTRA, Antonio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Organizadores). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

CORREIA, Fernando Alves. **Manual de direito do urbanismo**. Coimbra: Almedina, 2001. v.1.

\_\_\_\_\_ **O plano Urbanístico e o princípio da igualdade**. 1. ed. 2ª Reimp. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito Urbanístico Comparado: Planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso brasileiros**. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

COSTA, Regina Helena. Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; e FIGUEIREDO, Lúcia Vale (Coords.). **Temas de Direito Urbanístico**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

COTRIM, Gilberto. **História Global: Brasil e Geral**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

\_\_\_\_\_ **O Estado Federal**. São Paulo: Editora Ática, 1986.

DIAS, Solange Gonçalves. **Possibilidades Jurídico-institucionais dos consórcios públicos**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) FADUSP, São Paulo.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências Urbanísticas. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001**. 1. ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

DOMINGUES, Rafael Augusto Silva. **A competência dos Estados – membros no direito urbanístico: limites da autonomia municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução**. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

\_\_\_\_\_; e ALFONSIN, Betânia (Coords. e coautores). **Direito Urbanístico. Estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA, Pinto. **As eleições municipais e o Município na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed., Coimbra: Coimbra, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

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

HARADA, Kiyoshi. **Direito Urbanístico. Estatuto da Cidade. Plano Diretor Estratégico**. São Paulo: NDJ, 2004.

HESSE, Konrad. **A Força normativa da Constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

HILHORST, Jos G. M. **Planejamento Regional. Enfoque sobre sistemas**. 2ª ed. Tradução de Hayon Coutinho Pimenta. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

KELLAS, Hugh. Governança colaborativa para uma Metro Vancouver sustentável e com qualidade de vida. Tradução Carlos szlak. *In*: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 8ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. Traducción y estudio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1983.

LORENZETTI, Maria Sílvia Barros. A Constituição Federal de 1988 e a política urbana. *In*: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 2º v. (Série coleções especiais. Obras comemorativas, n.2). p. 659-673.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo; Malheiros, 2010.

MARCUSE, Peter. Os direitos nas cidades e o direito à cidade? *In*: **Cidades para todos: propostas e experiências pelo direito à cidade**. Santiago, Chile: Habitat International Coalition, 2010.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Abuso de direito e a constitucionalização do direito privado**. São Paulo: Malheiros, 2010.

----- **Efeito dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

----- **Normas gerais de direito urbanístico**. Revista de Direito administrativo. Rio de Janeiro, n 239, 2005.

----- **Regulação administrativa à luz da Constituição Federal.** São Paulo: Malheiros, 2011.

MATTAR, Simone Fernandes. **A autonomia Municipal no exercício da Competência urbanística,** 2009. 157fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica, PUC-SP, São Paulo.

MATTOS, Liana Portilho (Org.). **Estatuto da Cidade Comentado.** Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 36. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64/2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

----- **Direito Administrativo Brasileiro.** 39. ed., atual. até a Emenda Constitucional 71 de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

----- **Direito Municipal Brasileiro.** 13. ed. atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneider Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

----- **Direito de Construir.** 10. edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDES, Ana Gláucia. A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil. *In:* CINTRA, Antonio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MENK, José Theodoro Marcarenhas. Constituinte de 1987 e a Constituição possível. *In:* BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSULTORIA LEGISLATIVA. **Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira.** Vol. 2. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições câmaras, 2008.

MIRANDA, João. **A Dinâmica Jurídica do Planejamento Territorial:** a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Editora, 2002.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MORAIS, Fernanda Borges de. Algumas considerações sobre a institucionalização das regiões metropolitanas e as mudanças ocorridas a partir da Constituição de 1988. *In:* FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MOREIRA NETO. Diogo Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais.** *In:* MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Constituição e Revisão: temas de direito político e constitucional.** Rio de Janeiro: Forense, 1991.

MOURA, Rosa; CARVALHO, Ilce. **Estatuto da Metrôpole: onde está a região metropolitana?** Observatório das Metrôpoles. Publicado em 12/12/2012. Versão online. Disponível em:

<[http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k12...](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k12...)>. Acesso em: 10/04/2012. pp. 1-3.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **Federalismo assimétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O Federalismo assimétrico**. São Paulo: Plêiade, 1998.

RAMOS, Elival da Silva. A autonomia do Estado – membro no federalismo brasileiro. *In*: CAGGIANO, Mônica Herman; RANIERI, Nina (Org.). **As novas fronteiras do federalismo**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. ajustada a o novo código civil. São Paulo: Saraiva, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. *In*: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **As metrôpoles e a questão social brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Dinâmica constitucional e aprimoramento da democracia. *In*: **Ensaios sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade Brasileira**. V. 2. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação em Mandado de Segurança nº. 86.331-5/8-00. Comarca de São Paulo. 5ª Câmara de Direito Público. Decisão unânime. Rel.: William Marinho. São Paulo. Julgamento em: 29/07/1999. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/cjsg/resultaoCompleto>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Novas perspectivas do direito urbanístico. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Direito urbanístico. Vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2007.

\_\_\_\_\_. (Org.). Sistema nacional de habitação de interesse social à luz do novo marco legal urbanístico. Subsídios para implementação nos Estados e Municípios Lei Federal nº 11.124/05. São Paulo: Instituto Polis, 2008.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. **Federalismo cooperativo ambiental no Brasil. Notas sobre a Lei Complementar nº 140/2011.** Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3544, 15 de mar. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/23965>>. Acesso em: 1 abr. 2013.

SILVA, Iris Araújo. **As regiões metropolitanas e a autonomia municipal.** Revista Brasileira de Estudos Políticos, UFMG, 1981.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à Constituição.** 6. ed. atual. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.

----- **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed., rev. e atual. até Emenda Constitucional n. 67, de 22.12.2010. São Paulo; Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 36. ed. ver. atual. até Emenda Constitucional n. 71, de 29/11/2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_ **O Constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional.** São Paulo; Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_ **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6 ed., rev. atual. São Paulo: Malheiro, 2010.

\_\_\_\_\_ **O Município na Constituição de 1988.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SILVA, Júlia Maria Plenamente. **O planejamento urbano enquanto dever jurídico do Estado.** 2010. 227fls. Dissertação (Mestrado em Direito) – FDPUC-SP, São Paulo.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A Crise da Democracia no Brasil: aspectos políticos.** Rio de Janeiro: Forense, 1978.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_ **O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais.** In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade: comentários à Lei 10.257/01. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região Metropolitana.** Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional.** 23. ed., ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. 3. ed. São Paulo: Itatiaia; Universidade de São Paulo, 1987.

TORQUATO, Gaudêncio. **Os alicerces do edifício político**. **Jornal de Valinhos**. Publicado em: 12 jul. 2012. Edição online. Disponível em: <[www.jornaldevalinhos.com.br](http://www.jornaldevalinhos.com.br).> Acesso em: 05 ago. 2012.

VICHI, Bruno de Souza. **Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

*Sites Consultados:*

[www.agemcamp.so.gov.br](http://www.agemcamp.so.gov.br)

[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)

[www.al.pb.gov.br](http://www.al.pb.gov.br)

[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.cbicdados.com.br](http://www.cbicdados.com.br)

[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

[www.ecodebate.com.br](http://www.ecodebate.com.br)

[www.firjam.org.br](http://www.firjam.org.br)

[www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.metropolitana.mg.gov.br](http://www.metropolitana.mg.gov.br)

[www.sabesp.com.br](http://www.sabesp.com.br)

[www.sbdp.org.br](http://www.sbdp.org.br)

[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

[www.soeconomia.com.br](http://www.soeconomia.com.br)

[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

[www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br)

[www.unicamp.br](http://www.unicamp.br)

[www.ultimosegundo.ig.com.br](http://www.ultimosegundo.ig.com.br)

[www.wikipedia.org/wiki/Regiões Metropolitanas do Brasil](http://www.wikipedia.org/wiki/Regiões_Metropolitanas_do_Brasil)