

## Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015) e plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumentos para a execu o das políticas públicas metropolitanas

*Alexandre Levin*<sup>1</sup>

Procurador do Município de São Paulo

**Resumo:** o objetivo deste estudo   investigar os dispositivos da Lei Federal n  13.089/2015, autodenominada *Estatuto da Metr pole*, que tratam da cria o do Plano de desenvolvimento urbano integrado, um dos instrumentos de governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas, regulado com grande ênfase pelo legislador. Tendo em vista o preceito que prevê a necessidade de aprova o do Plano interfederativo por lei estadual (Lei n  13.089/2015, art. 10), bem como o dispositivo que impõe ao Município integrante de região metropolitana ou de aglomera o urbana a obriga o de compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 10,  3 ),   de se perguntar se o Estatuto da Metr pole não fere, nesse particular, a autonomia municipal prevista constitucionalmente (CF, art. 18) e os comandos constitucionais que atribuem ao Município o papel de protagonista na execu o da política urbana (CF, art. 182 e  1 ). Ou seja, existe contradi o insuperável entre o dispositivo do Estatuto da Metr pole que cria o plano de desenvolvimento urbano integrado e o preceito constitucional que prevê que o plano diretor municipal   o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (CF, art. 182,  1 )?   constitucional a regra que impõe ao Município o dever de compatibilizar o seu plano diretor com o plano de desenvolvimento metropolitano?   o que este trabalho procura responder.

**Palavras-chave:** Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015). Regiões Metropolitanas e Aglomera es Urbanas. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Plano Diretor Municipal

**Sumário:** I – Introdu o; II – Evolu o legislativa; III – Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015); III.1 – Região metropolitana e aglomera o urbana; III.2 – Microrregião; IV – Conteúdo mínimo das leis complementares que criam unidades territoriais e princípios de governança interfederativa; V – Fun o metropolitana ou fun o pública de interesse comum; VI – Interesse metropolitano e autonomia municipal; VII – Plano de desenvolvimento urbano integrado e plano diretor municipal: compatibilidade; VIII – Elabora o, aprova o, revisão e abrangência do plano de desenvolvimento integrado; IX – Considera es finais.

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito do Estado ( rea de concentra o Direito Urbanístico) pela PUC-SP. Professor de Direito Administrativo e Ambiental do Curso de Gradua o em Direito da Escola Paulista de Direito (EPD). Professor do Curso de Especializa o em Direito Administrativo da COGEAE/PUC-SP.

## I. Introdução

A criação legal das regiões metropolitanas é fundamentada em um fenômeno socio-lógico. O crescimento econômico e populacional de centros urbanos provoca evento já bastante conhecido dos urbanistas e geógrafos – a *conurbação*<sup>2</sup>.

Os tecidos urbanificados de Municípios vizinhos passam a se confrontar uns aos outros, ligados pelos respectivos sistemas viários, em um processo que promove a ligação imediata entre zonas urbanas, sem a interposição das zonas rurais de qualquer um dos envolvidos<sup>3</sup>.

No Brasil, a conurbação é fenômeno socioeconômico que se intensificou, em especial, a partir dos anos sessenta do século passado<sup>4</sup>, não obstante o crescimento populacional e espacial das urbes seja fenômeno verificável no país desde a primeira metade daquele século, período em que as cidades brasileiras cresceram espacial e economicamente e passaram a absorver, em curto espaço de tempo, um enorme contingente populacional vindo das zonas rurais<sup>5</sup>.

As zonas urbanas das grandes Capitais cresceram tanto, e tão rapidamente, que se aproximaram das zonas urbanas dos Municípios vizinhos, a promover um processo de continuidade territorial que não leva em consideração os perímetros de cada localidade<sup>6</sup>.

Essas áreas metropolitanas apresentam uma uniformidade urbana que dificulta a quem transita por seus limites saber onde termina um município e onde começa outro. As *cidades*<sup>7</sup> aderem umas às outras, a ignorar os limites geográficos municipais.

A conurbação faz com que surja o chamado *interesse metropolitano*<sup>8</sup>. O agrupamento urbano observado faz surgir necessidades até então desconhecidas das autoridades locais, competentes para o exercício da função administrativa nos limites geográficos de

<sup>2</sup> Françoise Choay explica que o termo *conurbação* foi criado por Patrick Geddes, urbanista de origem escocesa, para designar as aglomerações urbanas que invadem uma região toda, pela influência atrativa de uma grande cidade. O autor usou esse neologismo para designar a grande Londres e as regiões que a cercam, especialmente, Manchester e Birmingham. (CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 2).

<sup>3</sup> Regina Maria Macedo Nery Ferrari afirma que a “região metropolitana advém de áreas urbanas que se vão aglomerando em torno de um Município, eliminando as áreas rurais, fazendo surgir uma área urbana única, o que vem a exigir a integração da organização, planejamento e execução de função de interesse comum entre todas as unidades componentes” (FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito municipal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 90).

<sup>4</sup> Milton Santos demonstra que a população das Regiões Metropolitanas criadas na década de setenta do século passado (Lei Complementar nº 14/1973) quase dobra seus percentuais em relação à população total, entre 1940 e 1980. Em 1980 o percentual de população residente em áreas metropolitanas é de 38,93%, ou seja, quase 40% do contingente populacional brasileiro a residir em apenas nove áreas metropolitanas. (SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 76).

<sup>5</sup> Ainda de acordo com Milton Santos, se o índice de urbanização brasileiro “pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse, passando a 31,24%” (SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 22). E o crescimento do índice de urbanização não cessou, até atingir o percentual de 77,13% em 1991 (SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 29).

<sup>6</sup> Nas palavras de José Nilo de Castro, “o fenômeno regional é realidade incontestável. A metrópole, com seus problemas, invade as áreas vizinhas, [...] com conurbação policêntrica, revelando-se a região metropolitana grande região urbana” (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belho Horizonte: Del Rey, 2010, p. 371).

<sup>7</sup> Segue-se o conceito de *cidade* de José Afonso da Silva, para quem cidade é o “núcleo urbano básico, principal, do Município, porque é sua sede e lhe dá o nome” (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 160).

<sup>8</sup> Para Eros Roberto Grau, os “interesses metropolitanos correspondem a necessidades públicas cujos efeitos extravasam, com intensidade comum, os limites territoriais de competência institucional de várias autoridades e unidades administrativas dentro da metrópole, exigindo, dessa forma, soluções coordenadas e integradas de parte daquelas mesmas autoridades e unidades” (GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas, sete anos depois. In: PESSOA, Álvaro (coord.). *Direito do urbanismo*:

seus Municípios<sup>9</sup>. Não é mais adequado se preocupar somente com o transporte público e os sistemas viários e de saneamento básico locais – a interligação entre as cidades é tão intensa, que medidas tomadas pelo Executivo de um Município repercutem diretamente no cotidiano de moradores de cidades vizinhas. O incremento de um corredor de ônibus em uma das cidades da área metropolitana facilita a locomoção de moradores de municípios vizinhos que se deslocam diariamente de um local para outro; a melhoria do sistema de distribuição de água potável e coleta de esgoto em uma cidade induz ao incremento dos sistemas de Municípios vizinhos, já que as redes, em razão da conurbação, são interligadas; a Administração Municipal que exerce de forma eficiente seu poder de polícia ambiental protege mananciais que abastecem toda área metropolitana; a política habitacional de uma cidade influi em cidades vizinhas, já que pode provocar migração de contingentes populacionais entre as localidades, em busca de melhores condições de moradia e de maior proximidade dos locais de trabalho; os processos de regularização fundiária levados a cabo em um Município beneficiam os distritos de cidades localizados nas proximidades da área regularizada; o correto tratamento que o lixo produzido em uma cidade recebe pode beneficiar os Municípios limítrofes, já que tende a evitar que resíduos sejam despejados em rios e córregos que atravessam o aglomerado metropolitano; o mesmo aterro sanitário pode servir de destinação final de resíduos provenientes de mais de uma cidade da área metropolitana, o que torna imprescindível o trabalho conjunto de manutenção do equipamento.

Por essa razão, a Constituição Federal de 1988 prevê que os Estados podem criar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para executar as funções públicas de interesse comum, surgidas a partir da conurbação (art. 25, §3º).

## II – Evolução legislativa

O nosso ordenamento jurídico há muito reconhece o fenômeno da integração socioeconômica entre Municípios e prevê instrumentos para viabilizar a gestão conjunta do interesse metropolitano<sup>10</sup>.

Já a Constituição Federal de 1937 previa que os Municípios da mesma região podiam se agrupar “para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns”. O agrupamento seria “dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins” (art. 29)<sup>11</sup>. A mesma Carta atribuía aos Estados o dever de regular as condições de constituição de tais *agrupamentos*, bem como sua forma de administração (art. 29, parágrafo único).

---

*uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981, p. 94).

<sup>9</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica a conurbação como o processo em que “várias unidades urbanas, cada uma com sua administração própria, formam um aglomerado único que desenvolve uma cópia de problemas comuns, sem estrutura administrativa para solucioná-los”. De acordo com o autor, esse processo explica o surgimento das megalópoles (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 118).

<sup>10</sup> O ordenamento jurídico de outros países também estabelece instrumentos para a gestão conjunta de áreas conturbadas. A legislação espanhola, por exemplo, estabelece formas diversas de planejamento supramunicipal (FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 22. ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos. 2011, p. 56).

<sup>11</sup> Não há mais atribuição de personalidade jurídica ao agrupamento metropolitano no nosso ordenamento atual, conforme exposto adiante.

Pela Constituição de 1967, era permitido à União, mediante lei complementar, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, “independentemente de sua vinculação administrativa, fizessem parte da mesma comunidade sócio-econômica” (art. 164).

Com base nesse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar Federal nº 14/1973, que estabeleceu as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 passou a atribuir aos Estados (e não mais à União) a competência para instituir, mediante lei complementar, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, §3º)<sup>12</sup>.

Fundamentadas nesse dispositivo da atual Constituição, foram editadas leis complementares estaduais a regular as regiões metropolitanas. Para citar alguns exemplos: o Estado de São Paulo editou a Lei Complementar nº 1.139/2011, que reorganizou a Região Metropolitana da Grande São Paulo (que já havia sido criada pela Lei Complementar Federal nº 14/1973); o Estado de Minas Gerais editou as Leis Complementares nº 88/2006 e 89/2006, que dispõem, respectivamente, sobre a instituição e gestão de região metropolitana e sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte; o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Complementar nº 184/2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Outras leis complementares estaduais criaram *aglomerações urbanas*, como a Lei Complementar nº 1.323/2018 (SP), que cria a Aglomeração Urbana de Franca; a Lei Complementar nº 1.178/2012 (SP), que cria a Aglomeração Urbana de Piracicaba; a Lei Complementar nº 1.146/2011 (SP), que cria a Aglomeração Urbana de Jundiá, dentre outras.

Esses diplomas seguem, com algumas variações, o mesmo roteiro: indicam os Municípios que compõem o ente metropolitano; listam as funções e serviços metropolitanos e os instrumentos de planejamento metropolitano; criam as instâncias de governança inter-federativa do ente metropolitano (conselhos deliberativos, órgãos executivos e conselhos consultivos) e regulam seu funcionamento; tratam da responsabilidade dos Municípios integrantes quanto às despesas necessárias à consecução de seus objetivos.

<sup>12</sup> No embalo da Carta Federal, as Constituições Estaduais preveem dispositivos regulando a criação e a gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A Constituição do Estado de São Paulo trata do tema nos arts. 152 a 158; a Constituição do Estado do Rio de Janeiro cuida da questão nos seus arts. 75 e 76; e a Constituição do Estado de Minas Gerais dedica os arts. 42 a 50 ao tema. Vale observar que a Constituição Federal prevê outros instrumentos para a gestão associada de serviços públicos. O art. 241 prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem se associar por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação. Mas há significativa diferença entre esses instrumentos e a criação de região metropolitana ou aglomeração urbana: os primeiros têm natureza contratual, são um acordo de vontades entre os Municípios consorciados ou conveniados, que, voluntariamente, unem esforços para realizar serviços de interesse comum; já a participação em região metropolitana ou aglomeração urbana é compulsória – decorre da lei complementar estadual que criou a unidade territorial. Um dos principais objetivos do consórcio público, tal como previsto pela Lei nº 11.107/2005, é a gestão associada de serviços públicos, que compreende, de acordo com José dos Santos Carvalho Filho, diversas etapas, “desde o planejamento até a sua execução conjugada pelos entes consorciados, com a fixação das tarefas atribuídas a cada um deles, e, ainda, a regulação e a fiscalização” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios Públicos: Lei nº 11.107, de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 53). Mas o consórcio público, diferentemente da região metropolitana, adquire personalidade jurídica e passa a integrar a administração indireta de todos os entes consorciados (Lei nº 11.107/2005, art. 6º).

### III – Estatuto da Metr pole (Lei n  13.089/2015)

Com o intuito de uniformizar a institui o e a gestão das regiões metropolitanas e aglomera es urbanas em todo o território nacional, a União, com base na sua competência para prescrever normas gerais de direito urbanístico (CF, art. 24, inc. I) e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (CF, art. 21, inc. XX), editou a Lei n  13.089/2015, *autodenominada Estatuto da Metr pole*.

O diploma estabelece

*diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, bem como normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa. (Lei n  13.089/2015, art. 1 )*

#### III. 1 – Região Metropolitana e aglomera o urbana

O Estatuto define, no seu art. 2 , o conceito de *aglomera o urbana* (inc. I) e de *região metropolitana* (inc. VII); para a lei, aglomera o urbana   a

*unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integra o das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioecon micas; já a região metropolitana   a unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de fun es públicas de interesse comum.*

V -se que o legislador federal buscou definir com exatidão conceitos que já vinham sendo tratados amiúde pela doutrina<sup>13</sup>, por leis complementares e até por Constitui es Estaduais<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> José Afonso da Silva define região metropolitana como “um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município”. A existência de um Município central seria a principal diferença entre a região metropolitana e a aglomera o urbana, já que esta não conta com uma cidade-núcleo. Já as *microrregiões*, para o autor, são formadas por “grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana” (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 156). Para Milton Santos, um dos elementos essenciais da região metropolitana   a existência de um Município núcleo, que lhe d  o nome, dotado de uma área bem maior que as dos demais Municípios (SANTOS, Milton. *A urbaniza o brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 75).

<sup>14</sup> A Constitui o do Estado de São Paulo define *região metropolitana* como o “agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurba o e de fun es urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especializa o e integra o socioeconômica, exigindo planejamento integrado e a o conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes” (art. 153, S1 ). Já a aglomera o urbana  , para a Carta Paulista, “o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente rela o de integra o funcional de natureza econ mico-social e urbaniza o contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende a o coordenada dos entes públicos nela atuantes” (art. 153, S2 ). A *microrregião*   definida como “o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, rela es de intera o funcional de natureza físico-territorial, econ mico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condi es adequadas para o

Faz-se necessário, porém, uma leitura atenta dos demais conceitos legais trazidos pelo art. 2º do Estatuto para traçar um diferencial mais claro entre as duas espécies. De fato, o dispositivo prevê, também, os conceitos de *metrópole* e de área metropolitana.

*Metrópole*, para a Lei nº 13.089/2015, é

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

e *área metropolitana* é

*a representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território (inc. VIII).*

Entende-se desses preceitos que a diferença entre região metropolitana e aglomeração urbana é a existência de uma metrópole,<sup>15</sup> que constitui um espaço urbano com elevada densidade populacional, intensa conurbação, presença de deslocamentos pendulares no seu território – ou seja, trabalhadores que moram em uma cidade e trabalham na outra, e vice-versa – e significativa influência nacional, do ponto de vista político e econômico. As cidades limítrofes e conurbadas, caso constituam uma metrópole, dão ensejo à criação de uma *região metropolitana*. Já as cidades limítrofes que não constituem metrópole, mas que mantêm entre si forte integração socioeconômica, a ponto de fazer surgir a necessidade de realizar funções públicas de interesse comum, dão margem à criação de uma *aglomeração urbana*.

Não obstante o esforço hermenêutico, o fato é que a diferenciação entre os conceitos perde importância em razão do tratamento equivalente que o Estatuto da *Metrópole* confere às duas espécies de unidades territoriais. As regras de governança interfederativa são comuns (Lei nº 13.089/2015, art. 6º a 8º); os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado são os mesmos (art. 9º); e tanto a região metropolitana quanto a aglomeração urbana devem contar com um plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual (art. 10).

---

desenvolvimento e integração regional” (art. 153, §3º). Nota-se que a região metropolitana se diferencia das demais pela destacada expressão nacional, pela elevada densidade demográfica e pela significativa conurbação, mas a integração socioeconômica entre os Municípios integrantes está presente também na aglomeração urbana e na microrregião. Essa integração faz nascer a necessidade de planejar ações conjuntas, com vistas à execução de funções públicas de interesse comum. Nas palavras de Nelson Nery Costa, as dimensões dos grandes centros urbanos “ultrapassam as fronteiras municipais, abarcando vários locais limítrofes. Sem que seja de direito, há uma verdadeira anexação dos Municípios menores e circunvizinhos ao maior e mais rico” (COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 93).

<sup>15</sup> A metrópole recebe o nome da cidade principal: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Porto Alegre etc.



### III. 2 – Microrregião

O conceito de *microrregião*, por sua vez, não consta da Lei nº 13.089/2015; trata-se de omissão injustificável por parte do legislador, já que a Constituição Federal a ela se refere expressamente (CF, art. 25, §3º). Perceba que o Texto Constitucional trata a região metropolitana, a aglomeração urbana e a microrregião como agrupamentos de Municípios limítrofes, que devem planejar e executar funções públicas de interesse comum. Qual seria, então, a diferença entre elas?

O Estatuto da MetrÓpole faz pouquíssimas referências à microrregião. Em primeiro lugar, a lei prevê que, “além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, suas disposições são aplicáveis às microrregiões no que couber” (Lei nº 13.089/2015, art. 1º, §1º, inc. I). O texto leva a crer que há diferenças entre, de um lado, região metropolitana e aglomeração urbana e, de outro, microrregiões, a ponto de ser diverso o regime jurídico a elas aplicável.

Por outro lado, a lei federal estabelece que cabe ao colegiado da microrregião “decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto” (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, parágrafo único). Isto é, o plano de desenvolvimento integrado não é obrigatório para as microrregiões, como é para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 10).

Há, no entanto, equivalência quanto à criação: a necessidade de estudos técnicos prévios e de audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial é exigência comum às três espécies (Lei nº 13.089/2015, art. 3º, §2º).

Vê-se que a Lei nº 13.089/2015 tratou as microrregiões como uma categoria à parte de unidade territorial. Dentre as espécies indicadas no art. 25, §3º, da Constituição, a microrregião é aquela que não possui uma integração socioeconômica tão significativa entre os Municípios, a ponto de ser dispensável a edição do plano de desenvolvimento integrado. Ou seja, algumas funções públicas podem e devem ser executadas em conjunto, visando ao desenvolvimento das cidades integrantes da microrregião, mas a execução isolada de serviços públicos por cada uma das localidades não provoca os mesmos impactos que seriam causados caso se tratasse de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana. Não há, entre os Municípios que compõem a microrregião, a intensa continuidade urbana encontrável na região metropolitana e na aglomeração urbana, daí a desnecessidade de previsão de um plano urbanístico integrado. As microrregiões também são formadas por Municípios limítrofes (CF, art. 25, §3º), mas não há o mesmo fenômeno conurbatório encontrável nas áreas metropolitanas.

### IV – Conteúdo mínimo das leis complementares que criam unidades territoriais e princípios de governança interfederativa

O Estatuto da MetrÓpole indica, ainda, o conteúdo mínimo das leis complementares estaduais que criam regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (Lei nº 13.089/2015, art. 5º). As leis devem indicar:

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

*conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.*

Como se vê, é obrigatória a indicação das funções de interesse comum a serem executadas pela unidade territorial, a fim de evitar eventuais conflitos de competência com as funções locais. Assim, as áreas de atuação do ente metropolitano (saneamento básico, transporte, destinação de resíduos sólidos, proteção ambiental etc.) devem estar expressamente previstas na lei estadual criadora.

Como princípios da governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, o Estatuto da Metrôpole elenca: I – prevalência do interesse comum sobre o local; II – compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; III – autonomia dos entes da Federação; IV – observância das peculiaridades regionais e locais; V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001; VI – efetividade no uso dos recursos públicos; e VII – busca do desenvolvimento sustentável (Lei nº 13.089/2015, art. 6º).

Perceba que, ao mesmo tempo que estabelece a prevalência do interesse metropolitano sobre o local, o Estatuto prevê o respeito à autonomia dos entes da Federação integrantes da região metropolitana ou aglomeração urbana e a observância das peculiaridades locais. Parecem princípios contraditórios, mas não são. O que a lei pretende é assegurar o efetivo exercício das competências do ente metropolitano, que possuem assento constitucional (CF, art. 25, §3º). As funções exercidas pela região metropolitana, definidas pela lei estadual criadora, não podem, todavia, interferir na competência local dos entes que constituem a unidade territorial. A *função metropolitana* e a *função municipal* são distintas; as duas são previstas constitucionalmente (CF, art. 25, §3º, e art. 30) e não devem entrar em conflito.

Também por essa razão, as responsabilidades e a gestão da região metropolitana e da aglomeração urbana devem ser compartilhadas: o Estado que cria a unidade territorial não é o titular da função metropolitana<sup>16</sup>; ela deve ser executada pelo ente criado para exercê-la, que conta com instâncias executivas e colegiadas para tanto, todas elas compostas por representantes de todos os entes federados integrantes (Lei nº 13.089/2015, art. 7º-A e 8º)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013.

<sup>17</sup> Nada impede que essas instâncias administrativas do ente metropolitano sejam assessoradas tecnicamente por uma entidade autárquica, criada por lei para essa finalidade, como é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, cuja gestão compete: I – à Assembleia Metropolitana; II – ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; e III – à Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Lei Complementar nº 89/2006 do Estado de Minas Gerais, art. 4º). O importante é que as deliberações sobre as diretrizes da política metropolitana sejam tomadas por órgão colegiado, composto por representantes de todos os entes federados que integram a unidade territorial, como quer o Estatuto da Metrôpole (art. 8º). Da mesma forma, a Lei Complementar nº 184/RJ, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cria o *Instituto Rio Metrôpole*, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo Conselho Deliberativo (art. 13).



Essas considerações são essenciais para a compreensão do papel exercido pelo plano de desenvolvimento integrado, previsto no art. 9º, inc. I, da Lei nº 13.089/2015.

Antes de discorrer sobre esse instrumento, cabe definir, com a maior precisão possível, os conceitos de *função metropolitana* ou *função pública de interesse comum* e de *interesse metropolitano*. É o que faremos a seguir.

## V – Função metropolitana ou função pública de interesse comum

A *função governamental metropolitana* ou *função pública de interesse comum* nasce da necessidade de atuação conjunta de Municípios e Estado na defesa do *interesse metropolitano*, ou seja, no atingimento das necessidades decorrentes da conurbação ou da integração socioeconômica entre as cidades.

Nesse sentido, a definição de *função pública de interesse comum* prevista no Estatuto da Metrópole é “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inc. II).

A função metropolitana corresponde ao conjunto de competências legais atribuídas à unidade territorial (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião), criada pela lei complementar estadual a que se refere o art. 25, §3º, da Constituição Federal.

Ou seja, a lei estadual cria a unidade – indicando os Municípios que dela farão parte – e lhe atribui uma série de competências, fundamentadas no interesse metropolitano decorrente da conurbação ou da integração socioeconômica entre as cidades. É esse o sentido do dispositivo constitucional – os entes metropolitanos são criados pelos Estados, “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (CF, art. 25, §3º).

Lei estadual pode, por exemplo, criar uma região metropolitana, constituída por municípios limítrofes, para executar o serviço de saneamento básico de forma conjunta. A competência atribuída ao ente metropolitano visa atender, no caso, ao interesse de todas as localidades envolvidas, que surge a partir da conurbação. Em outras palavras: é o fenômeno sociológico<sup>18</sup> que faz surgir o interesse metropolitano e é esse, por sua vez, que faz nascer a função metropolitana, exercida pelo ente metropolitano. O interesse metropolitano, correspondente à necessidade de prestação conjunta do serviço público, serve de fundamento, portanto, para a edição da lei que cria a região metropolitana.

Note que utilizamos a palavra *ente* para fazer referência à região metropolitana e à aglomeração urbana. A intenção é deixar claro que não se trata de uma pessoa jurídica,

<sup>18</sup> Para Eros Roberto Grau, o fenômeno metropolitano é *orgânico*, ou seja, não decorre da divisão político-administrativa do território em que se manifesta. Trata-se, segundo o autor, de fenômeno que se manifesta mesmo em países que não adotam o modelo federativo, mas que assume uma complexidade específica no caso do Brasil, já que, aqui, os Municípios são titulares de autonomia, constitucionalmente assegurada. Diante disso, surge a questão de como se tornar vinculatório, para a totalidade dos Municípios integrantes da região metropolitana, o planejamento metropolitano (o autor escreve tendo em mira o art. 164 da Constituição Federal de 1967, mas as considerações são válidas até hoje). (GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 95-96). No nosso entender, a obrigatoriedade do planejamento metropolitano se justifica desde que suas disposições se limitem à satisfação do interesse metropolitano, definido pela lei complementar estadual que cria a unidade, sem qualquer invasão à competência do poder municipal para tratar de assuntos locais.

ou seja, de uma *entidade*, e sim de um *órgão* (sem personalidade jurídica, portanto)<sup>19</sup> criado por lei, ao qual se atribui competências a serem exercidas em prol das finalidades criadas pelo interesse metropolitano. Afinal, a estrutura federativa brasileira é composta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CF, art. 18) – a região metropolitana não é, não custa lembrar, mais um ente da Federação, e sim um *órgão* composto por entes federados, que são obrigados por lei a exercer funções públicas de interesse comum (CF, art. 25, §3º)<sup>20</sup>.

O exercício dessas funções é viabilizado por meio da criação de *órgãos* colegiados, compostos por representantes do Poder Executivo dos entes federados (Estado e Municípios) que compõem a região metropolitana ou a aglomeração urbana<sup>21</sup>.

Nesse sentido, a Lei nº 13.089/2015 determina que a “governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas” compreende uma “instância executiva”, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, e uma “instância colegiada deliberativa”, com representação da sociedade civil, assessoradas por um *órgão* com funções técnico-consultivas (art. 8º, incs. I a III).

<sup>19</sup> A Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, define *órgão* como a “unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta”, e *entidade* como a “unidade de atuação dotada de personalidade jurídica”. É por isso que consideramos a região metropolitana um *órgão*, visto não possuir personalidade jurídica. Usamos o termo *ente* para se referir à região metropolitana, por ser gênero de ambas as espécies: *órgão* e *entidade*.

<sup>20</sup> Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, a “Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios, pois na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política”. Para o autor, a região metropolitana é uma “área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa, cujo gerenciamento pode ser feito por entidade autárquica ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um *órgão* do Estado (Secretaria de Estado) ou a um colegiado de representantes do Estado e dos Municípios (Comissão ou Conselho), segundo os interesses e as conveniências de cada Região”. O que não se permite, segundo o Mestre, é a constituição da Região Metropolitana como entidade política, “rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 83-84). A Lei nº 13.089/2015 prevê o gerenciamento do ente metropolitano por um *órgão* colegiado, com representantes dos entes federativos que o compõem (art. 8º).

<sup>21</sup> O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Adin 1842/RJ, decidiu que a participação dos entes federativos nos colegiados das regiões metropolitanas não precisa ser paritária, “desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente”. Ou seja, “a participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto” (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013). A alocação de recursos pelos Municípios integrantes da região metropolitana também pode ser desigual, tendo em vista a disponibilidade financeira de cada um, mas todos devem ter participação nas instâncias decisórias. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole determina que a tomada de decisões e as responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum devem ser compartilhadas entre o Estado e os Municípios que compõem o ente metropolitano (Lei 13.089/2015, art. 7º-A). Por outro lado, como bem observam Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, o STF já assentou que a participação dos Municípios, indicados pela lei complementar estadual como integrantes do ente metropolitano (CF, art. 25, §3º), é compulsória e independente de manifestação de vontade de cada qual ou de consulta plebiscitária às suas respectivas populações (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 833). Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Adin 796/ES, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição Estadual do Espírito Santo que prevê consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (STF, Adin 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 2.2.1998), e o acórdão proferido na Adin 1841/RJ, que julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que prevê que a participação de qualquer Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião depende de prévia aprovação pela respectiva Câmara Municipal (STF, Adin 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 1.8.2002). Não há, de fato, invasão à autonomia municipal pela lei complementar estadual que impõe a participação de Municípios em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, já que tal possibilidade decorre de mandamento constitucional (CF, art. 25, §3º), desde que esteja presente o interesse metropolitano que justifique sua criação.

É por meio desses órgãos colegiados que o ente metropolitano exerce suas funções, que se concretizam mediante um “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas” (Lei nº 13.089/2015, art. 8º, inc. IV). Isto é, os entes federativos que compõem a região metropolitana ou a aglomeração urbana destinam recursos para que suas funções sejam exercidas, cabendo aos órgãos executivos da unidade territorial prestar contas dos montantes empregados.

A região metropolitana e a aglomeração urbana são, portanto, entes criados por lei complementar estadual (CF, art. 25, §3º), constituídos por órgãos executivos, consultivos e deliberativos (Lei nº 13.089/2015, art. 8º).

## VI – Interesse metropolitano e autonomia municipal

As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas somente são criadas porque há um interesse metropolitano a ser defendido. O pressuposto de sua criação é a existência de interesses comuns dos Municípios conurbados (prestação de serviço de saneamento básico integrado, por exemplo). Por essa razão, o ente metropolitano deve exercer apenas funções relacionadas a esses interesses – a competência de cada município para tratar de questões locais não pode ser invadida (CF, art. 30, inc. I).

O interesse a ser curado pelos órgãos metropolitanos é o metropolitano e não o local de cada Município integrante<sup>22</sup>, ou mesmo o regional (de todo o Estado-membro). O interesse metropolitano é aquele que afeta a totalidade da região metropolitana e fundamenta a execução das *funções governamentais metropolitanas* ou a execução coordenada de atividades que se inserem no conceito de *faixa de interesse metropolitano*<sup>23</sup>. O ente metropolitano não pode atuar fora da faixa de interesse metropolitano, sob pena de invadir competência local.

O exercício da função metropolitana encontra, portanto, limites que decorrem do Texto Constitucional. É a Constituição Federal que elenca as competências privativas da União (CF, art. 21), dos Estados-membros (CF, art. 25) e dos Municípios (CF, art. 30). Trata-se de divisão fundamentada na amplitude do interesse defendido: o interesse nacional deve ser defendido pela União, o interesse regional pelos Estados-membros e o interesse local pelos Municípios<sup>24</sup>. Há, ainda, competências comuns a todos os entes federativos (CF, art. 23). Nesses casos, as pessoas políticas têm atribuições em comum, que devem ser exercidas nos limites de seus respectivos territórios. Cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, de forma conjunta, por exemplo, a proteção ao meio

<sup>22</sup> Nesse sentido, José Nilo de Castro fornece o exemplo do transporte intermunicipal que refoge à competência do Município, a ceder espaço à unidade regional metropolitana; mas o mesmo não ocorre com o serviço de táxi, cuja regulação é de competência municipal (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belho Horizonte: Del Rey, 2010, p. 383).

<sup>23</sup> Expressões utilizadas por Eros Roberto Grau (GRAU, Eros Roberto. *Regiões metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974, p. 96).

<sup>24</sup> André Ramos Tavares adverte que, não obstante a divisão entre interesse nacional, regional e local, todos os interesses terão repercussão em cada uma das esferas federativas; por essa razão, fala-se em *predominância de interesses* e não em *exclusividade*. Nas palavras do autor, “difícil ou impossível será a tarefa de sustentar uma matéria como sendo exclusivamente de âmbito nacional, regional ou local” (TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 836-837). Com a devida vênia ao autor, entendemos que, não obstante seja tormentoso, em alguns casos, diferenciar os interesses em jogo, fato é que não deve haver sobreposição de competências; a decisão administrativa final acerca da prestação de serviço público ou do exercício de poder de polícia deve partir do ente competente (União, Estado, Distrito Federal, Município ou ente metropolitano), de acordo com a competência delineada constitucional ou legalmente.

ambiente e o combate à poluição (CF, art. 23, inc. VI). Cada um desses entes exercerá a competência no seu respectivo âmbito de atuação, ainda que exista a possibilidade legal de atuação conjunta, subsidiária e supletiva, nos termos, por exemplo, do que prescreve a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas de cooperação entre pessoas políticas para o exercício do poder de polícia ambiental<sup>25</sup>.

Com efeito, no exercício da competência comum há o risco de desrespeito à autonomia federativa e de sobreposição de competências; por essa razão, o art. 23, parágrafo único, da Carta determina que “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”. A Lei Complementar nº 140/2011 foi editada com base nesse fundamento constitucional: seu texto indica, dentre outras disposições, as ações administrativas em matéria ambiental que cabem à União (art. 7º), aos Estados (art. 8º) e aos Municípios (art. 9º). A divisão de atribuições visa evitar o conflito negativo e positivo de competência em matéria de defesa do meio ambiente.

Mas a função metropolitana não se confunde com a competência comum fixada pelo art. 23 da Carta. Esta é exercida por todos os entes federativos, cada um no seu respectivo âmbito de atuação, de acordo com o interesse em jogo (nacional, regional ou local)<sup>26</sup>. Já a primeira, que visa à defesa do interesse metropolitano, surgido, como visto, da conurbação das cidades e da conseqüente necessidade de prestação conjunta dos serviços públicos às populações desses Municípios, é exercida, de forma privativa, pela região metropolitana ou aglomeração urbana criada pela lei complementar estadual (CF, art. 25, §3º). Não se trata de competência comum, mas sim de competência privativa do ente metropolitano. É possível afirmar, portanto, que a Constituição Federal prevê competências privativas dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, mas prevê, também, a criação, por meio de lei complementar estadual, de competências privativas das Regiões Metropolitanas e das Aglomerações Urbanas. A diferença é que há um rol de competências privativas dos entes federados no Texto Constitucional, ainda que não exaustivo (CF, art. 21, 25 e 30), mas não existe um rol de competências do ente metropolitano – a Constituição delegou à lei complementar estadual a tarefa de definir tais atribuições (CF, art. 25, §3º).

O legislador estadual, todavia, não é livre para definir o que seja interesse metropolitano; não se confere plena liberdade à lei complementar estadual para criar competências privativas metropolitanas<sup>27</sup>. Os interesses devem ser, de fato, comuns, a ponto de obrigar Municípios vizinhos a prestá-los em conjunto, sob pena de prejuízo aos serviços

<sup>25</sup> A Lei Complementar nº 140/2011 prevê a possibilidade de utilização de instrumentos de cooperação entre os entes federativos para o exercício do poder de polícia ambiental, como o consórcio público, o convênio e as Comissões Tripartites (art. 4º); prevê, também, a atuação supletiva (art. 15) e subsidiária (art. 16) das pessoas políticas nas ações administrativas de licenciamento ambiental.

<sup>26</sup> Interessante notar que o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) indica, no seu art. 1º, como um de seus fundamentos, o inc. IX do art. 23 da Constituição, que, por sua vez, prescreve como de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. Na realidade, o ente metropolitano atuará nessas áreas, caso permitido por lei, apenas no âmbito metropolitano, sem impedir que cada Município execute suas próprias políticas habitacionais e de saneamento urbano, desde que não tenham influência nas cidades vizinhas.

<sup>27</sup> De acordo com José Afonso da Silva, há limites para a definição das funções metropolitanas pela lei estadual que cria a região metropolitana: entre elas, não podem estar as de estrito interesse local, isto é, “as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integrando a autonomia dos Municípios integrantes” (SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 164). No mesmo sentido, José Nilo de Castro afirma que “só alguns serviços é que se pode

públicos prestados à população dessas cidades. Por esse motivo, repita-se, o Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015) define *função pública de interesse comum* como a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (art. 2º, inc. II). Se o serviço de transporte público não for prestado de forma integrada entre Municípios limítrofes e conurbados, serão os usuários desses serviços diretamente prejudicados<sup>28</sup>. O mesmo pode ser dito a respeito dos serviços de saneamento básico<sup>29</sup> e de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos<sup>30</sup>.

O interesse metropolitano não se confunde com o interesse regional ou com o local. A defesa do primeiro é função da região metropolitana; o segundo é curado pelo Estado-membro e o terceiro é defendido pelo Município. As competências não devem se contrapor: o Estado-membro permanece competente, por exemplo, para gerir as estradas estaduais e o Município o sistema viário local, mas as obras em sistema viário situado em regiões limítrofes de cidades conurbadas podem ser realizadas pelo ente metropolitano, desde que a lei que cria a região metropolitana assim o preveja. Neste último caso, o conjunto viário deve se harmonizar com os sistemas locais dos municípios limítrofes e, portanto, o interesse metropolitano impõe seja construído por ação conjunta dos Municípios integrantes<sup>31</sup>, que se dá pela atuação do ente metropolitano, caso tenha sido criado por lei.

---

desmunicipalizar, obtendo-se aí o que o constituinte previu como função pública (o autor se refere ao texto do art. 25, §3º, da CF)” (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 372).

<sup>28</sup> Por essa razão, a Lei nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, prevê que a União deve apoiar e estimular “ações coordenadas e integradas entre Municípios e Estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana, inclusive nas cidades definidas como cidades gêmeas localizadas em regiões de fronteira com outros países” (art. 16, §2º). A Constituição do Estado de São Paulo, na mesma toada, estabelece que “em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais” (art. 158).

<sup>29</sup> A Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para a execução do serviço de saneamento básico, prevê que os Municípios e o Distrito Federal são os titulares dos serviços de saneamento básico (art. 8º-C, *caput*), mas também prescreve que, na hipótese de interesse comum, o exercício da titularidade dos serviços será realizado por meio de “I – colegiado interfederativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião; II – instrumentos de gestão associada, por meio de consórcios públicos ou de convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição” (art. 8º-C, §1º). Ou seja, a lei nacional de diretrizes dos serviços de saneamento básico prescreve que, na presença do interesse metropolitano, o serviço deve ser prestado em conjunto, por meio do ente metropolitano – caso tenha sido criado por lei complementar estadual –, ou por meio de consórcio público ou convênios de cooperação, firmados entre os Municípios conurbados. O legislador impõe a prestação conjunta do serviço, em face do surgimento do interesse metropolitano, decorrente, por sua vez, da conurbação. O tema foi tratado no julgamento da Adin 1842 pelo Supremo Tribunal Federal. Na ementa do acórdão, afirma-se que, nada obstante a competência municipal para prestar o serviço de saneamento básico, “o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e recolhimento condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal” (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013).

<sup>30</sup> A Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, determina que incumbe aos Estados “promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual prevista no §3º do art. 25 da Constituição Federal” (art. 11, inc. I). Aqui, também, o interesse metropolitano, correspondente à satisfatória prestação dos serviços de gestão e gerenciamento de resíduos sólidos, faz nascer a função pública metropolitana.

<sup>31</sup> A Lei Complementar nº 184/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum e cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro, considerando de “interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um Município” (art. 3º, *caput*). Dentre tais funções, a lei indica a “mobilidade urbana

A função metropolitana é exercida pelo ente metropolitano (região metropolitana ou aglomeração urbana) e não pelo Estado que o criou. A gestão dos serviços metropolitanos é promovida por meio de instâncias constituídas por representantes do Estado e dos Municípios limítrofes, ainda que o poder decisório não seja paritário<sup>32</sup>. Não há transferência de titularidade para o Estado: as licitações e contratações necessárias à execução dos serviços metropolitanos devem ser realizadas pelo ente metropolitano, e não pelo Poder Público estadual. Essa gestão conjunta é denominada pelo Estatuto da Metrópole de *governança interfederativa* (Lei nº 13.089/2015, art. 3º, §1º, e arts. 6º a 8º).

Isso comprova que interesse regional (Estado), local (Município) e metropolitano (região metropolitana ou aglomeração urbana) são diversos – os entes competentes para defendê-los não são os mesmos. É claro que conflitos de competência surgirão e, por isso, é importante que a lei estadual que cria o ente metropolitano defina suas atribuições<sup>33</sup>.

Os conceitos de interesse metropolitano e função metropolitana são essenciais para definirmos os limites do plano de desenvolvimento integrado, instrumento previsto no art. 9º, inc. I, do Estatuto da Metrópole. O item a seguir é destinado ao seu estudo.

## VII – Plano de desenvolvimento integrado e plano diretor municipal: compatibilidade

O Estatuto da Metrópole disponibiliza às regiões metropolitanas e às aglomerações urbanas diversos instrumentos, que podem ser utilizados no desenvolvimento urbano integrado dessas unidades territoriais (Lei nº 13.089/2015, art. 9º). A lei deixa claro que, além desses institutos, podem ser empregados aqueles previstos no art. 4º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

São previstos pela Lei nº 13.089/2015 os seguintes instrumentos:

*I – plano de desenvolvimento urbano integrado; II – planos setoriais interfederativos; III – fundos públicos; IV – operações urbanas consorciadas interfederativas; V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257/2001*

---

metropolitana, que corresponde aos serviços referentes à circulação no sistema viário e os transportes públicos de grande capacidade, independentemente do modal, bem como das vias e da infraestrutura de mobilidade urbana, de cargas e passageiros, que tenham caráter metropolitano e que atendam, prioritariamente, a pessoa com deficiência, privilegiando-se o transporte aquaviário (art. 3º, inc. III). O mesmo dispositivo estabelece como função metropolitana o gerenciamento de resíduos sólidos, desde que não colidam com competências do ente municipal” (art. 3º, inc. II, a).

<sup>32</sup> A Lei Complementar nº 184/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, prevê que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro adotará suas deliberações por meio do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, pelos Prefeitos dos Municípios integrantes e por três segmentos da sociedade civil. Todos têm direito a voto, mas os pesos são diferentes: os votos dos representantes de Municípios com mais habitantes têm peso maior. Por exemplo, os votos de Municípios com até 100.000 habitantes têm peso 01 (um), enquanto o voto do Estado do Rio de Janeiro tem peso 25 (vinte e cinco) e o da Capital peso 15 (quinze). O STF já havia permitido essa diferença no peso dos votos, quando do julgamento da Adin 1842/RJ (STF, Adin 1842/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, j. 6.3.2013). Desde que todos os Municípios estejam representados, não há impedimento de se estabelecer votos com pesos diversos na instância colegiada responsável pela gestão da Região Metropolitana.

<sup>33</sup> Andou bem, nesse sentido, a Lei Complementar nº 184/2018, do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, ao definir, ainda que em linhas gerais, as funções públicas que serão exercidas pelo ente metropolitano (art. 3º). O mesmo diploma prescreve que “para a inclusão de quaisquer outros serviços, funções ou atividades na competência desta Lei, será necessária a aprovação de Lei Complementar pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro” (art. 3º, §1º). O dispositivo visa, claramente, evitar conflitos entre o interesse metropolitano e os interesses locais. A Constituição do Estado de Minas Gerais, no mesmo diapasão, prevê que “as especificações das funções públicas de interesse comum serão definidas na lei complementar que instituir a região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião” (art. 43, §2º).



*(Estatuto da Cidade); VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107/2005; VII – convênios de cooperação; VIII – contratos de gestão; IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º do Estatuto; X – parcerias público-privadas interfederativas.*

Dentre todos esses instrumentos, o plano de desenvolvimento integrado mereceu regulamentação mais detalhada por parte do Estatuto. O seu art. 10 prevê a obrigatoriedade do plano para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Estabelece, também, que o plano deve ser aprovado por lei estadual.

Além do plano de desenvolvimento integrado, as unidades territoriais podem formular *planos setoriais interfederativos*, destinados a regular políticas públicas específicas (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §1º). Assim, a região metropolitana pode contar, por exemplo, com um plano específico para a execução integrada do serviço de saneamento básico<sup>34</sup> ou de gestão de resíduos sólidos<sup>35</sup>. Os planos setoriais devem respeitar as disposições do plano integrado e, não obstante a omissão do Estatuto, também devem ser aprovados por lei estadual, para que surtam efeitos sobre todos os Municípios integrantes do ente metropolitano.

Mas a Lei nº 13.089/2015 também estabelece que a elaboração do plano de desenvolvimento integrado não exige o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos da Constituição Federal (§1º do art. 182) e da Lei nº 10.257/2001 (art. 10, §2º). E nem poderia ser diferente, visto que o Texto Constitucional elevou o plano diretor municipal à categoria de principal instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana (CF, art. 182, §1º).

Ocorre que o Estatuto da MetrÓpole prescreve expressamente que o Município integrante da unidade territorial deve compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §3º).

Ou seja, a lei municipal que institui o plano diretor não pode contrariar a lei estadual que aprova o plano diretor de desenvolvimento urbano integrado. Dessa afirmação, nasce a pergunta: não estamos diante de uma evidente contrariedade à autonomia municipal? Lei estadual sobre organização urbanística pode se sobrepor à legislação municipal? Há uma relação de hierarquia entre o plano integrado e o plano diretor municipal? O Município não é mais o protagonista da função urbanística (CF, art. 30, inc. VIII, e art. 182, caput)? Vejamos.

A competência para edição de regras urbanísticas por União e Estados encontra claras limitações no Texto Constitucional. Como dito, a Constituição prevê que a política

<sup>34</sup> A Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, prevê que “o serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos” (art. 17) e que as disposições desse plano integrado prevalecerão sobre aquelas constantes dos planos municipais de saneamento, quando existirem (art. 17, §2º-A). A mesma lei prevê que, “na hipótese de os Municípios integrarem região metropolitana, o plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios será convalidado pelo colegiado de que trata o art. 8º da Lei nº 13.089, de 2015” (art. 5º-A).

<sup>35</sup> Vale lembrar que a Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê que serão priorizados no acesso aos recursos da União, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, os Estados que instituírem microrregiões, consoante o art. 25, §3º, da Constituição, “para integrar a organização, o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos”.

de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal (art. 182, caput), que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico de organização do território (art. 182, §1º) e que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º).

Assim, os planos nacionais, regionais e metropolitanos de ordenação do espaço urbano devem se limitar a perseguir, respectivamente, objetivos de interesse nacional (criar limitações de ordem urbanística e/ou ambiental que atingem mais de um Estado da Federação), regional (criar limitações de ordem urbanística e/ou ambiental que atingem mais de um Município), ou metropolitano (criar limitações que atingem Municípios integrantes de região metropolitana). Trata-se, como visto em item anterior deste trabalho, de aplicação do princípio da predominância dos interesses.

À União é atribuída a competência para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (CF, art. 21, inc. XIX) e impor diretrizes nacionais para as políticas habitacionais, de saneamento básico e de transportes urbanos (CF, art. 21, inc. XX). Este último dispositivo é um dos fundamentos, inclusive, para a edição do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015, art. 1º). Com base nessas competências, foram editadas, por exemplo, a Lei nº 9.433/1997 (que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos), a Lei nº 13.465/2017 (que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana em âmbito nacional)<sup>36</sup>, a Lei nº 11.445/2007 (que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico) e a Lei nº 12.587/2012 (que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana). São diplomas legais que regulam aspectos importantes da ordenação do espaço urbano, mas sempre de forma genérica – todas essas matérias podem (devem) ser objeto de leis municipais específicas, que suplementam as normas gerais federais de acordo com a realidade local.

Sobre o tema, é de se lembrar também a competência da União e dos Estados para elaborar, respectivamente, o zoneamento ambiental de âmbito nacional e estadual, nos termos do art. 7º, inc. IX, da Lei Complementar nº 140/2011<sup>37</sup>. Assim, a competência para elaborar o zoneamento ambiental nacional e regional é da União (LC nº 140/2011, art. 7º, inc. IX); aos Estados cabe elaborar o zoneamento de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional (LC nº 140/2011, art. 8º, inc. IX)<sup>38</sup>; e aos Municípios compete “elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais” (LC nº 140/2011, art. 9º, inc. IX).

Da leitura dos dispositivos indicados da LC nº 140/2011 não se infere, ao menos em tese, contrariedade ao princípio federativo. Não há interferência indevida da União e

<sup>36</sup> A Lei 13.465/2017 institui no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º).

<sup>37</sup> O zoneamento ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no art. 9º, inc. II, da Lei nº 6.938/81. Sua definição consta do Decreto Federal nº 4.297/2002, que lhe atribui a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). De acordo com o art. 2º do decreto federal, o “ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”.

<sup>38</sup> Nos termos do novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), “os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos – ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação” (art. 13, §2º).

Estados na autonomia municipal, já que os zoneamentos ambientais federal e estadual estabelecem padrões de proteção ambiental genéricos para áreas que abrangem mais de um Estado ou mais de um Município, respectivamente. Devem ser impostas normas gerais de ocupação do espaço, sem descer a detalhes de organização do espaço urbano, que devem ficar a cargo do ente municipal, por expressa determinação constitucional (CF, art. 182), como visto<sup>39</sup>. O Poder Público municipal, ao elaborar seu plano diretor, deve levar em consideração os zoneamentos ambientais federal e estadual, da mesma forma como o faz em relação às unidades de conservação criadas com base na Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). De modo que, se uma área do Município foi definida como de proteção integral<sup>40</sup>, por exemplo, por lei federal ou estadual, para fins de proteção de determinado bioma, não pode o plano diretor municipal lhe atribuir outro tipo de uso. As leis federais e estaduais somente invadem a competência local se estipulam, por exemplo, índices urbanísticos específicos para todo o perímetro do Município, sob o pretexto de criar zonas de proteção ambiental.

O mesmo raciocínio é aplicável para Municípios inseridos em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

O plano de desenvolvimento integrado, editado com fulcro no art. 10 da Lei nº 13.089/2015, deve se limitar a impor regras acerca das funções públicas de interesse comum (funções metropolitanas). Deve estabelecer regras que viabilizem a execução das atividades de competência do ente metropolitano, nos termos da lei que o criou. Afinal, como visto em item anterior, a Constituição Federal previu – ainda que não com essa denominação – a prevalência do *interesse metropolitano*, que surge a partir da necessidade de executar, de forma conjunta, serviços públicos para a população de Municípios conurbados.

As normas estabelecidas pelo plano integrado devem se ater a regular funções públicas de interesse supramunicipal. O plano deve, por exemplo, estabelecer o macrozoneamento da unidade territorial urbana (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §1º, inc. II). Nesse caso, se uma das funções legais do ente metropolitano for, por hipótese, a gestão conjunta de resíduos sólidos, o plano integrado pode prever a zona da região metropolitana em que poderão ser instalados aterros sanitários; caso seja da competência do ente metropolitano a prestação do serviço de saneamento básico para os habitantes dos Municípios integrantes, o macrozoneamento instituído pelo plano integrado pode definir onde estão as áreas de mananciais, que fornecem água para a população e merecem, portanto, especial proteção.

Mas o plano da região metropolitana ou da aglomeração urbana não pode descer a detalhes sobre a ocupação do território de cada Município, nem criar regras que dizem respeito, apenas e tão somente, à organização urbanística local, sem qualquer relação com a prestação das funções para as quais foram criadas as unidades territoriais. Caso

<sup>39</sup> O Decreto Federal nº 4.297/2002, que estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), prevê que compete “ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal” (art. 6º). Portanto, a elaboração do ZEE pela União deve atender a hipóteses em que o interesse nacional ou regional exija a atuação do Poder Público federal, como nas hipóteses em que determinado bioma ocupe o território de mais de um Estado da Federação. Suas prescrições devem se limitar a aspectos ambientais genéricos sobre a ocupação desses territórios, sem invadir a competência dos Municípios localizados nos limites do zoneamento.

<sup>40</sup> A Lei nº 9.985/2000 prevê as categorias de unidades de conservação de proteção integral (art. 8º).

contrário, restaria configurada uma limitação injustificável à função urbanística municipal, prevista expressamente, como visto, na Constituição da República (arts. 30, inc. VIII, e 182, caput). O plano metropolitano não pode, por exemplo, impor regras de zoneamento que não digam respeito a serviços metropolitanos ou definir áreas para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóveis urbanos, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, dentre outros); trata-se de matérias reservadas à lei que institui o plano diretor municipal, nos termos do que prescreve a Lei nº 10.257/2001 (art. 42).

As prescrições do plano diretor municipal devem atender aos comandos dos planos diretores metropolitanos, desde que estes planos se limitem a regular as funções para as quais foram editados (regular a prestação de serviços públicos supramunicipais) e não invadam a autonomia do Município para organizar seu próprio território. A lei estadual que aprova o plano de desenvolvimento integrado não retira do Município o papel, que lhe foi atribuído pelo Texto Constitucional, de principal executor da política urbana (CF, art. 182). Afinal, é o poder público local que conhece, como ninguém, as características do seu território e as necessidades de sua população, o que o torna capaz de propor soluções para os seus próprios problemas, por meio da edição do plano diretor.

Portanto, é possível reconhecer hierarquia entre a lei estadual que institui o plano de desenvolvimento integrado e a lei municipal que cria o plano diretor local, apenas no que toca às matérias de interesse metropolitano, supramunicipal – matérias que não podem ser reguladas de forma isolada por Município integrante da unidade territorial, sob pena de prejuízo às populações das cidades vizinhas (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inc. II). Assuntos estritamente locais permanecem regulados apenas pela legislação de cada localidade.

#### **VIII – Elaboração, aprovação, revisão e abrangência do plano de desenvolvimento urbano integrado**

Com o intuito de evitar invasão à autonomia dos Municípios integrantes da região metropolitana, o Estatuto da Metrópole prevê que o plano de desenvolvimento integrado deve ser “elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada” e aprovado pela instância colegiada deliberativa prevista no art. 8º, inc. II, da lei. Após a ratificação pelo órgão deliberativo do ente metropolitano, o plano será encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado que criou a unidade territorial, para aprovação (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §4º). Afinal, para que suas prescrições sejam de observância obrigatória, o plano de desenvolvimento integrado deve ser aprovado por lei. Caso contrário, tratar-se-ia apenas de um plano indicativo, incapaz de gerar deveres e obrigações aos proprietários de imóveis situados no perímetro da unidade territorial<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Seguindo a tendência mundial, observada já na primeira metade do século XX, o ordenamento jurídico pátrio passou a prever que os planos urbanísticos devem ser veiculados por ato legislativo (CF, art. 182, caput), isto é, por instrumento normativo de observância obrigatória pelo Poder Público e por cidadãos em geral, justamente por conterem diversas limitações ao direito de propriedade, constitucionalmente assegurado (CF, art. 5º, inc. XXII). Os planos de organização do território urbano deixaram de ser, portanto, meramente indicativos (LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018).

Percebe-se que não há inconstitucionalidade na previsão acerca da necessidade de aprovação do plano integrado pela Assembleia Legislativa. A competência do Legislativo Estadual fundamenta-se, na hipótese, no mesmo dispositivo constitucional que prevê a criação das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas por lei estadual (CF, art. 25, §3º). Ademais, como visto, os Municípios integrantes da unidade territorial participam da elaboração do plano (art. 10, §4º).

Ainda sobre o processo de elaboração do plano integrado, vale destacar o dispositivo do Estatuto da Metrôpole que impõe sejam realizadas “audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §2º). A regra é fundamentada no princípio da gestão democrática das cidades, previsto como diretriz geral de política urbana pelo art. 2º, inc. II, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Aliás, este diploma legal contém prescrição semelhante, que impõe a promoção de audiências públicas e debates no processo de elaboração do plano diretor municipal (art. 40, §4º, inc. I). Ambos os Estatutos determinam, também, a ampla publicidade quanto aos documentos e informações produzidos nessas audiências e consultas públicas (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §2º, inc. II, e Lei nº 10.257/2001, art. 40, §4º, inc. II). Trata-se de disposições que visam garantir a participação dos habitantes de todos os Municípios integrantes da unidade territorial na condução das políticas públicas executadas pelo ente metropolitano. A gestão democrática das cidades, aliás, está expressamente prevista pelo Estatuto da Metrôpole como princípio de governança interfederativa (Lei nº 13.089/2015, art. 6º, inc. V).

Há, ainda, outros versículos da Lei nº 13.089/2015 que correspondem a dispositivos do Estatuto da Cidade. Afinal, o Estatuto da Metrôpole é uma lei que impõe diretrizes de política urbana para um conjunto de Municípios, integrantes de uma região metropolitana ou de uma aglomeração urbana. Seu papel é o mesmo da Lei nº 10.257/2001, mas exercido em uma escala ampliada. O fundamento constitucional para a edição dos dois diplomas legais é o mesmo, já que ambos são classificados como normas gerais de direito urbanístico, cuja edição é de competência privativa da União (CF, art. 24, inc. I).

Nesse sentido, assim como faz o Estatuto da Cidade em relação ao plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 40, §3º), o Estatuto da Metrôpole estabelece que “a lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos” (art. 11). A intenção da lei é evidente: evitar que o plano se torne obsoleto, distante da realidade dos Municípios integrantes da unidade territorial.

Ainda, vale destacar que o Estatuto da Metrôpole prevê que “o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais” (art. 12). Encontra-se o equivalente desse dispositivo no art. 40, §2º, do Estatuto da Cidade, que prescreve que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. Com efeito, não deve o plano urbanístico integrado ficar indiferente ao que acontece nas zonas rurais dos Municípios integrantes da unidade territorial: a ocupação dessas áreas também deve ser objeto de regulamentação, pois o que nelas acontece impacta diretamente as zonas urbanas. Segue nessa direção a diretriz da política urbana que determina a “integração e complementaridade entre as atividades

urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, inc. VII).

Por fim, ressalta-se o conteúdo mínimo a ser contemplado pelo plano de desenvolvimento integrado:

*I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana; III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Lei nº 13.089/2015, art. 12, §1º).*

Nota-se, também nesse ponto, semelhança com o Estatuto da Cidade, que igualmente impõe o conteúdo mínimo do plano diretor municipal (Lei nº 10.257/2001, art. 42). A diferença é que as disposições do plano de desenvolvimento integrado são voltadas a realizar o interesse metropolitano, a abranger território formado pela soma dos perímetros dos Municípios integrantes, enquanto que o plano diretor municipal tem abrangência local, não obstante a necessidade de adequação entre as leis que os instituem (Lei nº 13.089/2015, art. 10, §3º).

Note-se que o conteúdo do plano de desenvolvimento integrado é inteiramente voltado a regular as funções públicas de interesse comum; deve impor, por exemplo, diretrizes para a articulação das políticas afetas à unidade territorial, isto é, normas que regulam os serviços públicos que devem ser prestados em conjunto: saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, transporte, habitação popular, dentre outros. Nesse sentido, as leis municipais que dispõem sobre esses serviços no âmbito local devem se adequar às regras do plano integrado, a fim de que os objetivos previstos com a criação do ente metropolitano sejam alcançados.

## **IX – Considerações finais**

Conclui-se que não há, a priori, incompatibilidade entre o dispositivo do Estatuto da Metrópole que cria o plano de desenvolvimento urbano integrado (Lei nº 13.089/2015, art. 10) e a norma constitucional que eleva o plano diretor municipal à categoria de principal instrumento da política de desenvolvimento urbano (CF, art. 182, §1º).

Os dois diplomas regulam interesses diversos. O Plano integrado visa organizar o território da região metropolitana ou da aglomeração urbana, de modo a viabilizar o exercício da função metropolitana, que corresponde à execução dos serviços públicos definidos pela lei estadual como de competência da unidade territorial.

As prescrições do plano de desenvolvimento urbano integrado devem respeitar a autonomia do Município para organizar o próprio território (CF, art. 30, inc. VIII). Não



pode, portanto, regular matéria de cunho estritamente local. Suas normas devem se limitar a adequar o território da região metropolitana de modo a viabilizar a prestação dos serviços metropolitanos, aqueles cuja execução, de forma isolada, por parte de um Município seja inviável ou cause impactos em Municípios limítrofes (Lei nº 13.089/2015, art. 2º, inc. II).

O plano de desenvolvimento urbano, aprovado por lei estadual, visa à satisfação do interesse metropolitano, enquanto o plano diretor, aprovado por lei municipal, objetiva satisfazer o interesse local. Ambos os interesses são previstos constitucionalmente e, portanto, compatíveis, desde que respeitados os âmbitos de atuação do ente metropolitano e dos Municípios que compõem a unidade territorial.

### Referências bibliográficas

- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos: Lei nº 11.107, de 6.4.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.1.2007*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- CHOAY, Françoise. *O urbanismo: utopias e realidades: uma antologia*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- COSTA, Nelson Nery. *Curso de direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 22. ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos, 2011.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas, sete anos depois. In: PESSOA, Álvaro (coord.). *Direito do urbanismo: uma visão sócio-jurídica*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.
- LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.