



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO IMOBILIÁRIO**

**MARCELO TRAVESSA BRANDI DA SILVA**

**O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS REPERCUSSÕES  
URBANÍSTICAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS E  
PLANOS DIRETORES.**

Salvador  
2017

**MARCELO TRAVESSA BRANDI DA SILVA**

**O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS REPERCUSSÕES  
URBANÍSTICAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS E  
PLANOS DIRETORES.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação de Direito e Gestão Imobiliária da Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do título Especialista em Direito Imobiliário.

Salvador  
2017

## TERMO DE APROVAÇÃO

**MARCELO TRAVESSA BRANDI DA SILVA**

### **O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUAS REPERCUSSÕES URBANÍSTICAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS E PLANOS DIRETORES.**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação de Direito e Gestão Imobiliária da Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do título Especialista em Direito Imobiliário.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

#### **Banca Examinadora**

---

Orientador: **Professor 1**

---

**Professor 2**

---

**Professor 3**

## RESUMO

O presente trabalho possui objetivo de buscar uma compreensão acerca da compatibilidade das normas instituídas no recém editado Estatuto da Metrópole com o sistema de normas de Direito Urbanístico, em sua perspectiva constitucional. A nova legislação metropolitana criou diversas exigências para o Poder Público Municipal, principalmente no que se refere a compulsoriedade de sua integração à Região Metropolitana e compatibilização de seu Plano Diretor ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que é a lei de ordenação urbana metropolitana. Tal obrigatoriedade tem suscitado questionamentos dos Municípios quanto a supostas violações de sua autonomia como ente federativo, pois as normas metropolitanas acabariam por esvaziar a sua competência. Assim, será feita análise sobre validade dessas normas pelo viés constitucional e infraconstitucional, à luz da jurisprudência mais recente sobre o tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Constitucional. Direito Urbanístico. Estatuto da Metrópole. Estatuto da Cidade. Plano Diretor. Autonomia municipal.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	5
<b>2. FEDERAÇÃO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS</b> .....	7
2.1. O Federalismo: breves considerações.....	7
2.2. Sistema de repartição de competências na Constituição de 1988.....	9
2.3. A autonomia Municipal.....	13
<b>3. REGIÃO METROPOLITANA E NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO</b> .....	18
3.1. A definição das regiões metropolitanas.....	18
3.2. O Estatuto da Cidade.....	29
3.3. O Plano Diretor.....	35
<b>4. O ESTATUTO DA METRÓPOLE</b> .....	40
4.1. Histórico e objetivos.....	40
4.2. Instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.....	42
4.3. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.....	46
4.4. A (in)constitucionalidade da obrigatoriedade dos Municípios compatibilizarem seus Planos Diretores com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da unidade territorial urbana: violação da autonomia Municipal?.....	50
<b>5. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUA INTERAÇÃO COM O PDDU DE SALVADOR</b> .....	54
<b>6. CONCLUSÃO</b> .....	62
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	66

## 1. INTRODUÇÃO

O dinamismo entre as cidades é marca do século XXI. Municípios com maior relevância política e econômica desenvolvem-se e aumentam suas influências e interações com os Municípios vizinhos. Surgem as chamadas metrópoles, que demandam novas soluções sob a perspectiva urbanística. Se, por um lado, a Constituição Federal de 1988 discorreu de maneira satisfatória acerca do Direito Urbanístico Municipal, sob a perspectiva intra-urbana, não teve tanto detalhamento com relação ao regramento das regiões metropolitanas. Não obstante, em 2015, foi editado o Estatuto da Metrópole para suprir essa lacuna legislativa. O presente trabalho tem por escopo discorrer sobre essa norma jurídica, esmiuçando seus institutos, além de trazer à tona discussões relativas à possíveis violações da autonomia dos Municípios no processo de instituição e cumprimento das regras jurídicas pertinentes às regiões metropolitanas. Também se analisará como a legislação metropolitana poderá impactar no plano diretor do Município de Salvador, além do exame do *case* relativo à impugnação da Lei Estadual Complementar nº 41 do Estado da Bahia, que instituiu a entidade metropolitana da região de Salvador, que teve também como fundamento a violação da autonomia municipal.

Com efeito, no primeiro capítulo será abordado a federação e o regime constitucional de repartição de competência. As normas de Direito Urbanístico possuem caráter concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais sobre tema, enquanto aos Municípios cabe a execução das políticas de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes fixadas em lei. Ademais, também será analisada a autonomia municipal, abordando seu conceito, extensão, alcance e normas limitadoras.

No segundo capítulo, serão analisados os conceitos de região metropolitana, seus elementos configuradores e evolução histórica e normativa no Brasil e no mundo. Outrossim, haverá exame do Estatuto da Cidade, norma geral de Direito Urbanístico no plano intra-urbano, e do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O terceiro capítulo versará sobre o Estatuto da Metrópole, no qual se fará exame de seu histórico, objetivos, a forma de instituição das regiões metropolitanas e, especialmente, explicar do que se trata o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e de que forma este poderá impactar os Planos Diretores dos Municípios.

O último capítulo será dedicado a analisar os impactos do Estatuto da Metrópole no Plano Diretor de Salvador, além da discussão acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA proposta pelo Partido Democratas contra a Lei Estadual Complementar nº 41/2014, em que, apesar de ser anterior ao Estatuto da Metrópole, questionou a violação de sua autonomia municipal.

## 2. FEDERAÇÃO E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

### 2.1. O Federalismo: breves considerações

O estudo do princípio federativo e da repartição de competências constitucionais se mostra essencial para a compreensão acerca da base constitucional legitimadora do Estatuto da Metrópole e sua harmonização com a autonomia dos entes federativos, em especial dos Municípios.

O princípio federativo é aquele que *define* a forma de Estado. A federação pode ser conceituada como uma *união indissolúvel* de organizações políticas autônomas, instituída por uma Constituição rígida (Constituição Federal), com o fim de criar um novo Estado (Estado Federal)<sup>1</sup>. Assim, o Estado Federal expressa um modo de ser do Estado em que se divisa uma organização descentralizada tanto administrativamente, quanto politicamente, erigida sobre repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão<sup>2</sup>. A presença de mais de uma entidade é requisito obrigatório do federalismo.

Com efeito, nas palavras de Dalmo de Abreu Dallari<sup>3</sup>, nas classificações tradicionais, os Estados são considerados *unitários* quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são *federais* quando conjugam vários centros de poder político autônomo.

---

<sup>1</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 6. Ed. rev. aum e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2012. p. 536.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 933.

<sup>3</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 255.



Etimologicamente, federação vem do latim “foedus”, que quer dizer pacto ou aliança, sendo, portanto, o Estado Federal uma aliança ou união de Estados.

O Estado Federal é um fenômeno moderno, segundo Dallari<sup>4</sup>:

“O Estado Federal nasceu, realmente, com a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787. Em 1776, treze colônias britânicas da América declaram-se independentes, passando a constituir, cada uma delas, um novo Estado. Poucos anos depois celebraram entre si um tratado, conhecido como *Artigos de Confederação*, aliando-se para uma ação conjunta visando, sobretudo, à preservação da independência. Já em 1643, quatro colônias haviam constituído a Confederação da Nova Inglaterra, para atuarem juntas nas guerras contra os indígenas e para resistirem às ameaças da expansão holandesa na América. Em 1754, reuniu-se pela primeira vez um Congresso intercolonial, tendo Benjmin Franklin apresentado um plano de união das colônias, sem obter aprovação. Mas o congresso continuou a reunir-se, o que influenciou para que, em 1776, houvesse a Declaração de Independência, assinada em conjunto pelas treze colônias. Finalmente, depois de prolongados debates, foram assinadas, em 1º de março de 1781, os *Artigos da Confederação*, passando o Congresso a denominar-se *Os Estados Unidos Reunidos em Congresso*. Já não havia colônias e sim Estados, que se uniam numa confederação. Esta recebeu o nome de *Os Estados Unidos da América*, declarando-se que se tratava de uma união permanente”.

Assim, por meio do *pacto federativo* uma coletividade de ordenamentos se junta para se fortalecer, mantendo as respectivas personalidades jurídicas e autonomias.

Para José Afonso da Silva<sup>5</sup>, a autonomia federativa se assenta em dois elementos básicos: a) *existência de órgãos governamentais próprios*, isto é, que dependam de órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Tais pressupostos estão configurados na Constituição, em seus arts. 18 a 42.

É pertinente fazer uma diferenciação entre *autonomia* e *soberania*, já que o cerne do federalismo repousa na autonomia das entidades que compõem o Estado

---

<sup>4</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. Op. Cit. p. 256.

<sup>5</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. Ed. rev. aum e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2017. p. 102.

Federal. Apenas o Estado Federal é que detém poder soberano, inexistindo qualquer outro poder que lhe sobrepare na ordem interna<sup>6</sup>. É soberano na ordem interna e independente da ordem externa. As entidades integrantes da federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) detém, por sua vez, *autonomia*, não possuindo soberania. Isto quer dizer que a Carta Magna confere aos entes federados parcela de poder, mas este deve ser exercido nos limites que ela estabelecer. É, assim, um poder limitado e dependente.

Com efeito, a forma que a autonomia nos entes federativos é exercida também é ditada pela Constituição Federal mediante o sistema de repartição constitucional de competências. A partilha do poder político e administrativo busca maior eficácia da máquina estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos.

## 2.2. Sistema de repartição de competências na Constituição de 1988

Nas palavras de Gilmar Mendes<sup>7</sup>, a repartição de competências consiste na atribuição, pela própria Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria. Como visto alhures, somente o Estado Federal é soberano, estando os poderes de cada um dos entes federativos limitados definidos pela vontade constitucional.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades federativas é o da predominância do interesse<sup>8</sup>.

A União detém a competência administrativa e legislativa de interesse geral no Estado Federal, como declarar guerra celebrar paz, assegurar a defesa nacional, legislar sobre direito civil, penal, desapropriação, etc.

A competência dos Estados-membros são as de interesse regional. A Constituição Federal não enumera expressamente a competência dos Estados, tendo

---

<sup>6</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Op cit. p. 538.

<sup>7</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit. 931.

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 9 Ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 276.

essa caráter residual. Ou seja, todas as competências que não forem da União ou dos Municípios serão dos Estados-membros.

Os Municípios atuam em prol do interesse local, tendo sua competência expressamente enumerada no art. 29 da Carta Magna.

No tocante às técnicas de repartição de competência a Constituição brasileira adota um sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para os Estados* (art. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (art. 30), mas combina com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se preveem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23), e **setores concorrentes** entre União e Estados, em que a competência para estabelecer políticas de diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, enquanto que se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar<sup>9</sup>.

Com efeito, a competência pode ser **legislativa**, que é aquela que credencia as entidades federadas a elaborar suas leis, para dispor de seu próprio direito, através de seu poder legislativo para tanto organizado. A competência também pode ser **material** ou **de execução**, que é concebida para dispor de assuntos políticos-administrativos<sup>10</sup>.

Dentro desse espectro, a competência pode ainda ser **exclusiva**, quando é atribuída a uma entidade com a exclusão das demais, como é o caso daquelas hipóteses enumeradas no art. 21 do texto constitucional. Apenas à União, e a nenhum outro ente federativo, cabe emitir moeda, declarar guerra, celebrar paz ou manter relações com Estados estrangeiros. A competência exclusiva não admite qualquer tipo de delegação.

---

<sup>9</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. Ed. rev. aum e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2017

<sup>10</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Op cit. p. 908.

A **competência privativa**, por sua vez, também é atribuída apenas a uma entidade, porém admite a delegação, como ocorre na competência legislativa prevista no art. 22 que, não obstante ser atribuída à União, pode ser delegada aos Estados, mediante a edição de Lei Complementar, para que estes legislem sobre questões específicas, nos termos do parágrafo único do art. 22.

Ademais, há a **competência comum**, que é aquela concedida a todos os entes federativos para disporem de matérias que exigem um esforço conjunto, simultâneo e paralelo de todas elas. As hipóteses de competência comum estão enumeradas no art. 23 da Constituição Federal como, por exemplo, a proteção do patrimônio público, a preservação do meio ambiente, além do combate à pobreza.

Outrossim, tem-se a **competência concorrente**, que consiste na possibilidade de mais de uma entidade tratar da mesma matéria, porém em níveis distintos, também chamada de repartição vertical de competência. Nesse tipo de repartição de competência, a União fixa as normas gerais acerca do assunto, enquanto os demais entes possuem liberdade legislativa, desde que adstritos às regras gerais. É o que ocorre, a título de exemplo, no Direito Tributário, em que todos os entes possuem competência legislativa, porém devem respeitar os termos da norma geral (Código Tributário Nacional).

Em matéria de direito urbanístico, a competência legislativa também é concorrente (art. 24, I), isto é, uma repartição vertical de competência onde há atuação coordenada dos entes da federação. A União edita normas gerais (art. 24, § 1º), de observância obrigatória, enquanto os Estados e Municípios limitam-se a complementar essas normas gerais, editando normas especiais<sup>11</sup>.

É nesse sentido que o art. 182 da Constituição Federal preleciona que a política de desenvolvimento urbano é executada pelo Poder Público municipal, porém **conforme diretrizes fixadas em lei (federal)**. Percebe-se que a Constituição Federal, ao mesmo tempo que atribuiu autonomia aos Municípios, também estabeleceu as balizas e condicionantes para o seu estrito exercício. Desse modo, a Carta Magna atribuiu ampla autonomia aos Municípios em matéria de política urbana,

---

<sup>11</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Op cit. p. 907.

desde que sua atuação esteja em conformidade com as diretrizes gerais fixadas pela União.

Nesse sentido, a lição de Dirley da Cunha Júnior<sup>12</sup>:

“Conforme o art. 182 da Constituição, a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Município, que deve executá-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal. Tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O instrumento básico do qual se vale o Município para a execução da política de desenvolvimento e de expansão urbana é chamado de **plano diretor**, que deve ser aprovado pela Câmara Municipal, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O plano diretor é o instrumento de que reúne as diretrizes básicas do desenvolvimento da cidade e que define os objetivos a serem alcançados, estabelecendo as regras sobre zoneamento, edificação, sistema viário, delimitação de área verde e outras matérias atinentes à ordenação da cidade e ao bem-estar dos moradores”. (Grifado)

Nesse ponto, importante delimitar o alcance da expressão “normas gerais”, referido na Constituição Federal.

Para Rubens Gomes de Souza<sup>13</sup>, só será norma geral aquela que se aplique igualmente à União, aos Estados e aos Municípios.

Geraldo Ataliba<sup>14</sup>, por sua vez, compreende-as como leis nacionais, assim entendidas as que ditam “princípios gerais e abstratos próprios da lei nacional – sem invasão, portanto, das esferas específicas e privativas das leis federais, estaduais e municipais – para prevenir possíveis conflitos ocorriáveis nos pontos de atrito previsíveis ou nas áreas não definidas, não atribuídas explícita ou implicitamente a qualquer pessoa pública política, pelo instrumento apropriado, que é a Constituição”.

---

<sup>12</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. Op. Cit. p. 1289.

<sup>13</sup> DE SOUZA, Rubens Gomes. *Normas gerais de direito financeiro*. In: SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 64.

<sup>14</sup> ATALIBA, Geraldo. *Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios*. In: SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 64.

José Afonso da Silva<sup>15</sup> conceitua *normas gerais* como “normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados e dos Municípios. Para ele, **as normas gerais se revelam como mecanismos limitadores da autonomia dos Estados e Municípios** - razão por que não devem ser compreendidas em sentido estrito.

A expressão “limitador da autonomia dos Estados e Municípios” é de conteúdo imprescindível quando da análise se as normas contidas no do Estatuto da Metrópole violam a autonomia do ente Municipal. Isso significa dizer que os Municípios não possuem liberdade absoluta para se autorregularem, pois é a Constituição Federal que atribui a extensão e limites da autonomia.

Por fim, há a competência suplementar, que é correlata à competência concorrente, sendo aquela prevista nos §§ 2º e 3º do art. 24 da Carta Magna. Assim, existindo lei federal sobre normas gerais, os Estados poderão suplementá-la e, inexistindo lei federal, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades. Não se pode olvidar o importante comando previsto no § 4º do art. 24, que estabelece que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

### 2.3. A autonomia Municipal

Os Municípios auferiram grande relevância a partir da sistemática de da Constituição de 1988, muitos sustentando que eles passaram a integrar a federação brasileira, nos termos do art. 1º da Carta Magna.

Não obstante tal entendimento, há forte crítica da doutrina no sentido de que os Municípios não poderiam ser considerados como entes federativos, já que, dentre outros fatores, não possuem representantes no âmbito federal, como os

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 65.

estados-membros, nem sequer mantém Poder Judiciário próprio. Ademais, os Municípios podem ser criados, fundidos ou desmembrados na forma do art. 18, § 4º.

Nas palavras de Gilmar Ferreira Mendes<sup>16</sup>:

“Muitos sustentam que, a partir da Constituição de 1988, os Municípios passaram a gozar do *status* de integrantes da Federação, uma vez que, agora, além de autonomia, contando com Executivo e Legislativo próprios, contam também com o poder de auto-organização, por meio da lei orgânica (art. 29). É tido como definitivo para corroborar essa tese o artigo inaugural da Carta em vigor, em que se afirma que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Embora seja essa a corrente predominante, há ponderosas razões em contrário. Veja-se que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas na formação federal, do que resulta a criação do Senado Federal, que, entre nós, não tem, na sua composição, representantes de Municípios. Os Municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União. Além disso, a intervenção nos Municípios situados em Estado-membro está a cargo deste. Afinal, a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide”.

José Afonso da Silva<sup>17</sup> também oferece forte oposição à opção da Constituição de 1988 de adotar os Municípios como entidades federativas:

“A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’. **Data vênia, essa é uma tese equivocada, que de premissas que não podem levar à conclusão pretendida.** Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. **Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados.** Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação. Não se vá, depois, querer criar uma câmara de representantes dos Municípios. Em que muda a federação brasileira com o incluir dos Municípios como um de seus componentes? Não muda nada. Passaram os Municípios a ser entidades federativas? Certamente que não, pois não temos uma federação de Municípios. Não é uma união de Municípios que forma uma federação. Se houvesse uma federação de Municípios, estes assumiriam a natureza de Estados-membros, mas poderiam ser Estados-membros (de segunda classe?) dentro dos Estados-

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit. 948.

<sup>17</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit. p. 477-478.

federados? Onde estaria a autonomia federativa de uns ou de outros, pois esta pressupõe território próprio, não compartilhado? **Dizer que a República Federativa do Brasil é formada de união indissolúvel dos Municípios é algo sem sentido**, porque, se assim fora, ter-se-ia que admitir que a Constituição está provendo contra uma hipotética secessão municipal. Acontece que a sanção correspondente a tal hipótese é a intervenção federal que não existe em relação aos Municípios. A intervenção neles é de competência dos Estados, o que mostra serem ainda vinculados a estes. Prova que continuam a ser divisões político-administrativas dos Estados, não da União. Se fossem divisões políticas do território da união, como ficariam os Estados, cujo território é integralmente repartido entre os seus Municípios? Ficariam sem território próprio? Então, que entidades seriam os Estados? Não resta dúvida que ficamos com uma federação muito complexa, com entidades superpostas". (Grifado)

A autonomia é a capacidade de agir dentro do círculo de competências pré-estabelecida pela Constituição Federal. Como visto, somente o Estado Federal detém soberania. Os entes federativos possuem autonomia, que é poder limitado e circunscrito às regras constitucionais. O art. 30 da Carta Magna traz o rol genérico de competências dos Municípios na Federação:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

**VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifado)



Na jurisprudência, em termos de delimitação e alcance da autonomia Municipal, o Supremo Tribunal Federal, por sua vez, no julgamento da ADI nº 1842/RJ, entendeu que “a essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *autoadministração*, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) *autogoverno*, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo”.

O julgamento da ADI nº 1842/RJ possui grande relevância para os fins desse trabalho, pois traz a lume o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca das balizas da autonomia municipal e até onde o interesse comum inerente às regiões metropolitanas poderia ter alcance sem, contudo, violar o interesse local dos Municípios.

Com efeito, nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) requereu a suspensão da eficácia e decretação de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 87 do Estado do Rio de Janeiro que, dentre outras disposições, instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com sua composição, gestão e organização, além da Microrregião dos Lagos. Também definiu as funções públicas e serviço de interesses comuns.

Na fundamentação de sua ADI, o PDT alegou que as normas constantes na Lei Complementar Estadual usurpavam funções de estrita competência dos Municípios, o que violaria os princípios constitucionais do equilíbrio federativo (arts. 1º, 23, I, e 60, § 4º, I), da autonomia municipal (arts. 18 e 29), da não-intervenção dos Estados em seus Municípios (art. 35), das competências municipais (arts. 30, I, V e VII, e 182, § 1º) e comuns da União, do Estado e dos Municípios (arts. 23, VI, e 225).

Também alegou que, a LC 87/97, ao criar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, passou à administração do Estado grande parte das funções e serviços que a Constituição Federal reservou especificamente aos Municípios, sob o argumento de cuidar-se de interesses comuns ou metropolitanos. A conseqüente lei ordinária, por sua vez, dispôs sobre o serviço público de saneamento básico no

Estado, estabelecendo, inclusive, a política tarifária, tema de manifesta competência e interesse municipal<sup>18</sup>.

Não obstante atualmente haver lei federal estabelecendo as normas gerais para estabelecendo as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas – Estatuto da Metrópole –, à época tal lei ainda não havia sido promulgada, tendo os Estados exercidos sua competência plena, nos termos do § 3º do art. 24 da Constituição Federal.

No mérito, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O interesse comum não seria comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já teria sido acolhido pelo Pleno do STF no julgamento da ADI 1841, também do Rio de Janeiro. O STF entendeu que o interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais”.

O Pretório Excelso também salientou que há atividades que, em razão e sua complexidade, não poderiam ser prestadas isoladamente pelos Municípios:

“O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município,

---

<sup>18</sup> ADI nº 1842/RJ.

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.**

Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas.

A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal". (Grifado)

Não obstante o entendimento de que a compulsoriedade da integração dos Municípios à região metropolitana e a do interesse comum não violariam a autonomia dos Municípios, a Suprema Corte destacou que isso não significa que é autorizado aos Estados utilização da lei metropolitana como forma dissimulada de simples transferência de titularidade de serviços de competência comum dos Municípios para a sua competência exclusiva:

“O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.

O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. 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”.

### 3. REGIÃO METROPOLITANA E NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO

#### 3.1. A definição das regiões metropolitanas

Segundo a doutrina de Milton Santos<sup>19</sup>, metrópole é a cidade que independe de qualquer outra para o seu funcionamento, se encontrando em elevado estágio de organização urbana. Por outro lado, as metrópoles exercem sobre as áreas mais próximas uma ação que se pode chamar de “fagedenismo”, isto é a contínua expansão de sua influência, urbanizando áreas próximas que até pouco tempo eram rurais. Contudo, tal processo de transformação é, em regra, de subordinação das cidades vizinhas de acordo com as necessidades e preferências da metrópole, fornecendo-lhe os instrumentos e organizando ainda mais o seu espaço.

Assim, com o crescimento da metrópole, as regiões limítrofes ficam cada vez mais interligadas entre si ou em torno da cidade principal (conurbação), podendo, eventualmente, restar caracterizada a chamada **região metropolitana**.

As raízes do surgimento das primeiras metrópoles estão ligadas diretamente aos primórdios desenvolvimento e interação da espécie humana com o espaço. Grandes pontes, arranha-céus ou megaestruturas urbanas não são

---

<sup>19</sup> SANTOS, Milton. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. IX, nº 35/36, jul/dez. 1956. In: Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina/ Sylvio Bandeira de Mello e Silva. Salvador: EDUFBA, 2016.

necessariamente os caracterizadores de uma metrópole. Há cinco mil anos, na antiga cidade de Uruk – atual Warka –, localizada a aproximadamente 260 quilômetros de Bagdá, no Iraque, já existiam diversas práticas urbanas típicas de uma metrópole, tanto que é considerada por muitos arqueólogos como a primeira metrópole da humanidade.

José Afonso da Silva<sup>20</sup> ressalta que, não obstante as cidades existam há mais de cinco mil anos, a urbanização constitui fenômeno recente:

“As primeiras cidades formaram-se por volta do ano de 3500 a.C, no vale compreendido pelo Tigre e Eufrates. Mas o fenômeno só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Assim, podemos dizer que, embora as cidades existiam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno”.

Antes de partir para um estudo mais aprofundado das Regiões Metropolitanas, é necessário tecer alguns comentários acerca de outros elementos básicos do urbanismo e de seu processo de desenvolvimento, como “cidade”, “urbanização” e “conurbação”.

Com efeito, nas palavras de Marcos de Amorim Coelho e Lygia Terra<sup>21</sup>, a ideia de **cidade** está intimamente associada à concentração de muitas pessoas em um espaço relativamente restrito e ao predomínio de atividades secundárias (indústrias) e terciárias (serviços).

Por sua vez, José Afonso da Silva<sup>22</sup> pontua a dificuldade de se construir um conceito de “cidade”, destacando três concepções: a) concepção geográfica; b) concepção econômica e c) concepção de subsistemas.

Segundo o autor, o *conceito demográfico e quantitativo* de “cidade” seria o mais difundido, se considerando *cidade* o aglomerado urbano com determinado

---

<sup>20</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 20.

<sup>21</sup> COELHO, Marcos de Amorim. *Geografia geral e do Brasil*. Volume único / Marcos de Amorim Coelho, Lygia Terra. São Paulo: Moderna, 2003.

<sup>22</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 21.

número de habitantes: 2.000, em alguns países; 5.000, em outros; 20.000 para a ONU; 50.000, nos Estados Unidos da América. Para essa concepção, a cidade seria uma comunidade de dimensões e densidade populacional consideráveis, abrangendo uma variedade de especialistas não-agrícolas, nela incluída a elite culta.

A *concepção econômica de cidade* está ligada à doutrina do sociólogo Max Weber. Nessa perspectiva, fala-se em *cidade* quando a população local satisfaz a uma parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da localidade e população dos arredores produzem ou adquirem para coloca-los no mercado.

Já na *concepção de subsistemas*, considera-se *cidade* como o conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema nacional geral. Como subsistema administrativo, a cidade seria a sede de organizações públicas que governam não só a cidade, mas também regiões maiores que a rodeiam.

Por outro lado, uma **aglomeração** será considerada urbana se possuir uma quantidade de habitantes estabelecida como mínima, que é um critério especificamente demográfico-quantitativo e que varia muito de país para país. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), a quantidade mínima seria de 20 (vinte) mil habitantes. No Brasil, o critério oficial é o político-administrativo, isto é, toda área urbana que abriga a sede de um Município (prefeitura) é uma cidade, independentemente do número de habitantes que possui.

Conceito distinto é aquele relativo à **urbanização**, que deve ser entendido como um processo que resulta sobretudo da transferência de pessoas do meio rural para o meio urbano, principalmente para as cidades. Quando tal processo acontece em larga escala é chamado de êxodo rural. Urbanização seria o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural<sup>23</sup>. Não se trataria de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana, sendo considerada uma sociedade como “urbana” quando a população urbana ultrapassa 50%.

---

<sup>23</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit.

Desde a Antiguidade, diversas cidades foram erguidas, porém até mesmo quando algumas cidades alcançaram grande dimensão populacional – como Roma, que em seu apogeu chegou a ter um milhão de habitantes – as taxas de urbanização sempre foram muito baixas, principalmente em razão do alto número de mão de obra necessária a sustentar a produção agrícola, que era imprescindível para alimentar aqueles que não produziam seu próprio alimento.

Durante a Idade Média, com a queda do Império Romano, as cidades perderam ainda mais importância, pois com o estabelecimento do sistema feudal, houve grande redução das trocas comerciais e negociais.

Somente com o desenvolvimento do capitalismo comercial no Século XIX que as cidades começaram a ganhar novamente mais importância. As revoluções industriais trouxeram importantíssimos avanços tecnológicos que permitiram aumento da produtividade agrícola com menos mão de obra humana. Assim, a industrialização foi o estopim para o processo de urbanização que, nos países denominados desenvolvimentos, ocorreu de forma mais lenta e gradual na segunda metade do século XIX e início do Século XX. Nos países emergentes, o processo de urbanização ocorreu de forma mais rápida e explosiva, na segunda metade do Século XX, atraindo milhões de pessoas do campo para cidades, que ainda não possuíam infraestrutura urbana adequada para recebe-las, sendo essa a gênese dos primeiros bolsões de pobreza e de marginalidade urbana. Alguns países considerados como subdesenvolvidos sequer chegaram a esse estágio, possuindo, ainda, grande população rural.

É importante notar que todos os países industrializados são altamente urbanizados, sendo essa taxa também alta em países emergentes de industrialização tardia, como o Brasil.

Por outro lado, a **conurbação** é o encontro de ou superposição de duas ou mais cidades próximas em razão do seu crescimento. Assim, à medida que as cidades vão e expandindo horizontalmente, ocorre a conurbação, ou seja, elas se tornam contínuas e integradas<sup>24</sup>. Embora com administrações diferentes,

---

<sup>24</sup> Op Cit.

espacialmente é como se fossem uma única cidade, possuindo os Municípios problemas urbanos em comum. Desse modo, as soluções para os problemas urbanísticos de cada Município acabam por aglutinar os dois outros, sendo necessárias medidas integradas para as suas soluções. É esse o principal papel das regiões metropolitanas.

Podemos definir **região metropolitana**<sup>25</sup> como o conjunto de cidades conurbadas, ou seja, interligadas pela expansão periférica da malha urbana ou pela integração socioeconômica comandada pelo processo de industrialização e desenvolvimento das demais atividades econômicas. Nela há sempre uma **metrópole** que corresponde à cidade principal, com maior capacidade polarizadora e que dá nome à região metropolitana (ex: Grande São Paulo, Grande Nova Iorque, Grande Salvador).

No Brasil, as primeiras regiões metropolitanas surgiram sob a égide da Constituição de 1967/1969, em que foram criadas mediante a Lei Complementar 14/1973, foram criadas as regiões metropolitanas de *São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza*.

O planejamento urbano para integrar os Municípios que compõe uma região metropolitana, mesmo antes da edição do Estatuto da Metrópole, já era executado por órgãos especialmente criados para esse fim, como a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)<sup>26</sup>.

Além das regiões metropolitanas, que são aquelas que contém Municípios integrantes do mesmo Estado, existem ainda as **regiões integradas de desenvolvimento** (RIDE), que possuem Municípios integrantes de Estados distintos e, em razão disso, precisavam ser criados mediante lei federal<sup>27</sup>. Com a edição do Estatuto da Metrópole, aparentemente houve mudança nessa sistemática, já que o art. 4º do Estatuto da Metrópole prevê que, nos casos de instituição de região metropolitana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado, será

---

<sup>25</sup> SENE. Eustáquia de. *Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização*. 5 ed. São Paulo: Scipione, 2012.

<sup>26</sup> Op cit. 602.

<sup>27</sup> Op. cit. p. 625.



necessária aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos, e não necessariamente da edição de lei federal:

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

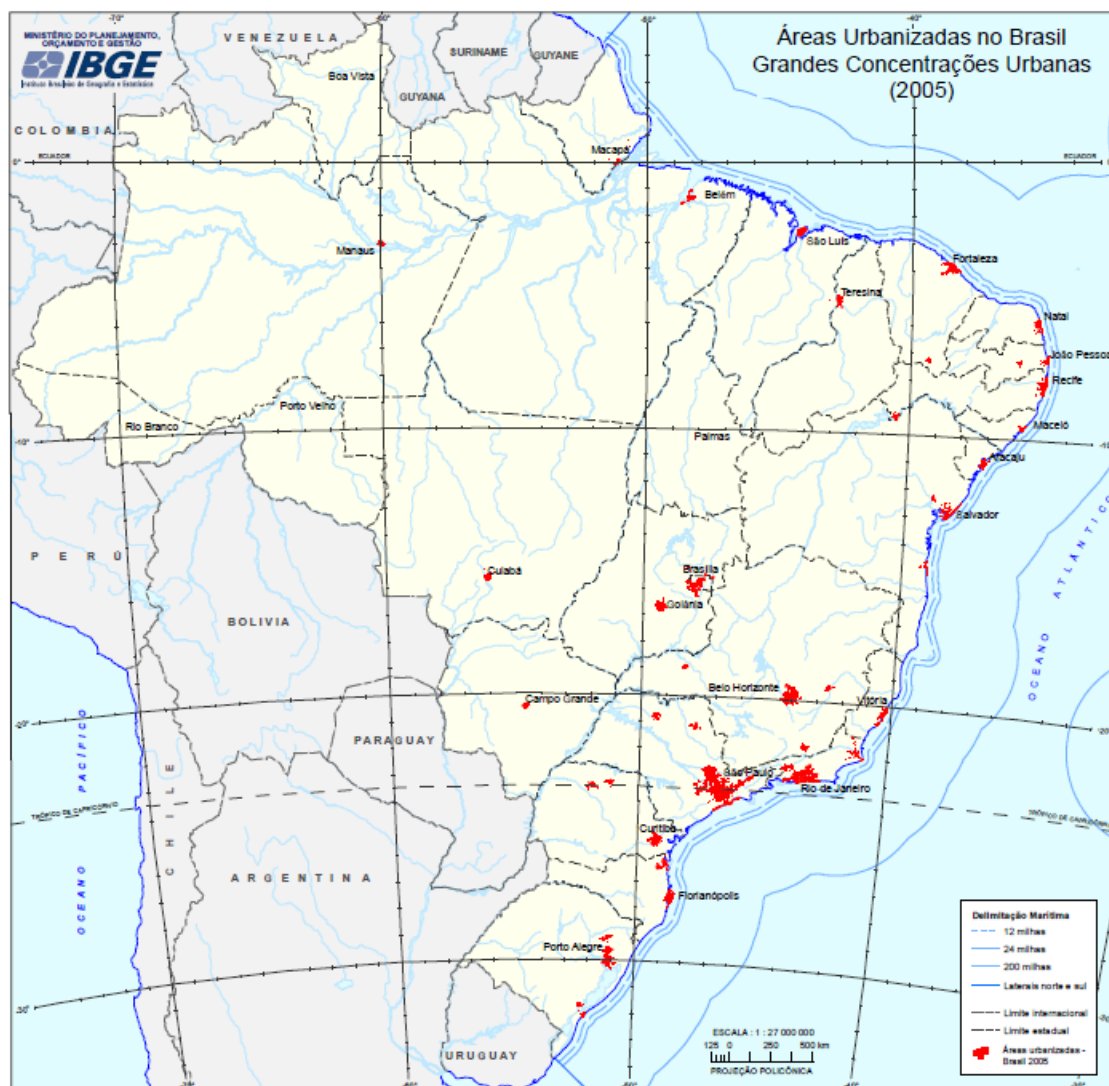
Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no **caput** deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei. (Grifado)

Com efeito, em 2009, o Brasil possuía 26 regiões metropolitanas e três regiões integradas de desenvolvimento (RIDE), envolvendo 386 Municípios e cerca de 80 milhões de habitantes (42% da população total do país).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou, em 2005, um mapa que representa as grandes concentrações urbanas do país<sup>28</sup>:

---

<sup>28</sup> BRASIL, IBGE. *Áreas urbanizadas no Brasil. Grandes Concentrações Urbanas (2005)*. Disponível em: <[ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/mapas\\_do\\_brasil/sociedade\\_e\\_economia/areas\\_urbanizadas/mapa\\_areas\\_urbaniz\\_grandes\\_concentr\\_urbanas\\_2005.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_do_brasil/sociedade_e_economia/areas_urbanizadas/mapa_areas_urbaniz_grandes_concentr_urbanas_2005.pdf)>. Acesso: 13/07/2017.



A partir da análise do mapa (fig. 1), é possível perceber que a maior parte da concentração urbana brasileira se localiza do litoral. Tal fenômeno é fruto diretamente da história colonial do país, em que as cidades se consubstanciavam em verdadeiras portas de saída de mercadorias e matéria-prima para a metrópole portuguesa. Também se nota que, mais recentemente, com a mudança da Capital Federal para a parte central do Brasil, nos anos 60, houve rápido e explosivo desenvolvimento urbano na região, que historicamente era pouco habitada.

Em relação às metrópoles brasileiras, o IBGE<sup>29</sup> elaborou classificação bastante útil na qual divide os principais centros de aglomeração urbana brasileiros.

As cidades foram classificadas em **cinco grandes níveis**, por sua vez subdivididos em dois ou três subníveis a saber:

1) **Metrópoles**: são os doze principais centros urbanos do país, que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. O conjunto foi dividido em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações:

- Grande metrópole nacional: São Paulo, o maior conjunto urbano do País, com 19,5 milhões de habitantes, em 2007, e alocado no primeiro nível da gestão territorial;
- Metrópole nacional: Rio de Janeiro e Brasília, com população de 11,8 milhões e 3,2 milhões, em 2007, respectivamente, também estão no primeiro nível da gestão territorial. Juntamente com São Paulo, constituem foco para centros localizados em todo o País;
- Metrópole: Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte), constituem o segundo nível da gestão territorial. Note-se que Manaus e Goiânia, embora estejam no terceiro nível da gestão territorial, têm porte e projeção nacional que lhes garantem a inclusão neste conjunto.

2) **Capital regional**: integram este nível 70 centros que, como as metrópoles, também se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Com capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de

---

<sup>29</sup> BRASIL. IBGE. *Regiões de influências das cidades (2007)*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso: 13/07/2017.

atividades, por grande número de municípios. Como o anterior, este nível também tem três subdivisões:

- Capital regional A: constituído por 11 cidades, com média de 955 mil habitantes;
- Capital regional B: constituído por 20 cidades, com média de 435 mil habitantes;
- Capital regional C: constituído por 39 cidades com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos.

3) **Centro sub-regional**: integram este nível 169 centros com atividades de gestão menos complexas, predominantemente entre os níveis 4 e 5 da gestão territorial; têm área de atuação mais reduzida, e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais. Com presença mais adensada nas áreas de maior ocupação do Nordeste e do Centro-Sul, e mais esparsa nos espaços menos densamente povoados das Regiões Norte e Centro-Oeste, estão também subdivididos em grupos, a saber:

- Centro sub-regional A: constituído por 85 cidades, com medianas de 95 mil habitantes;
- Centro sub-regional B: constituído por 79 cidades, com medianas de 71 mil habitantes e 71 relacionamentos.

4) **Centro de zona**: nível formado por 556 cidades de menor porte que dispõem apenas de serviços elementares e estendem seu poder de polarização somente às cidades vizinhas. Subdivide-se em:

- Centro de zona A: 192 cidades, com medianas de 45 mil habitantes e 49 relacionamentos. Predominam os níveis 5 e 6 da gestão

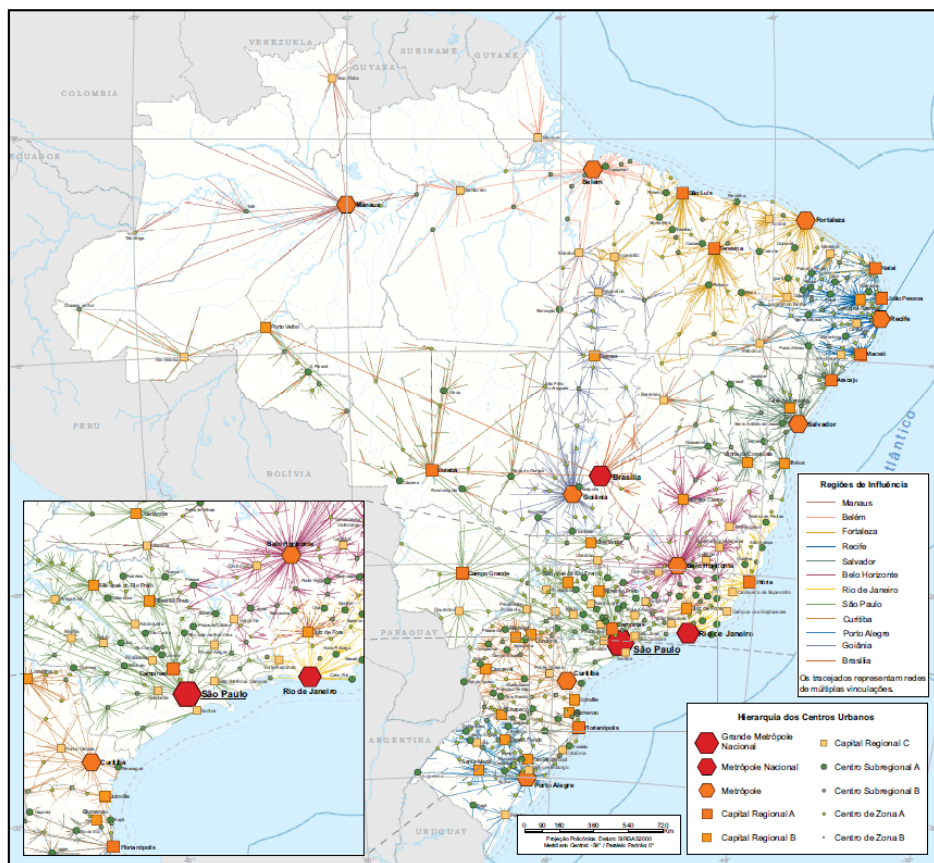
territorial (94 e 72 cidades, respectivamente), com nove cidades no quarto nível e 16 não classificadas como centros de gestão;

- Centro de zona B: 364 cidades, com medianas de 23 mil habitantes e 16 relacionamentos. A maior parte, 235, não havia sido classificada como centro de gestão territorial, e outras 107 estavam no último nível daquela classificação.

**5. Centro local:** as demais 4 473 cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes, têm população predominantemente inferior a 10 mil habitantes (média de 8.133 habitantes).

Todas essas complexas relações entre número de habitantes e graus de influência entre as metrópoles e os demais Municípios podem ser didaticamente ilustradas da seguinte forma (fig. 2):

Mapa 1 - Rede urbana - Brasil - 2007



Fonte: IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, Regiões de Influência das Cidades 2007.

Por fim, com a acentuação do crescimento urbano e das metrópoles, atualmente, ainda existem as chamadas **megalópoles**, que são fruto da conurbação de metrópoles ou de várias regiões metropolitanas, formando uma extensa e gigantesca área urbanizada.

A primeira megalópole do mundo é a denominada “Boswash”, no nordeste dos Estados Unidos, se entendendo de Boston até Washington, tendo como metrópole principal a cidade de Nova Iorque.

O crescimento das megalópoles nos últimos anos impressiona. Em 1950, somente existiam sete cidades com mais de cinco milhões de habitantes. Em 2020, a previsão é que trinta e seis cidades tenham mais de oito milhões de habitantes<sup>30</sup>.

No Brasil, a megalópole nacional é formada pelo eixo São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores cidades do país. Trata-se de expressiva aglomeração urbana ao longo do Vale do Paraíba até a região metropolitana do Rio de Janeiro.

Em relação às regiões metropolitanas, a Constituição foi expressa ao atribuir aos Estados Federados a competência exclusiva para a sua instituição, mediante lei complementar (art. 25, § 3º).

Portanto, no que concerne à instituição e regulação das regiões metropolitanas, a Constituição Federal impõe a participação de todos os entes da federação: a União estabelecendo as normas gerais sobre Direito Urbanístico; os Estados instituindo, planejando e organizando a execução das funções públicas de direito comum; enquanto aos Municípios caberia a execução propriamente dita, compatibilizando seus planos diretores com o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas que integram.

---

<sup>30</sup> COELHO, Marcos de Amorim. *Geografia geral e do Brasil*. Volume único. p. 367.

### 3.2. O Estatuto da Cidade

Conforme será estipulado em capítulo próprio, o Estatuto da Metrópole é norma geral que regula a denominada “entidade metropolitana”, sua natureza, forma de instituição, etc. Nada obstante, importante destacar que também existe norma geral importantíssima que regula não os “interesses gerais” dos Municípios que formam a região metropolitana, mas as matérias urbanísticas de forma singular de cada um desses Municípios. Assim, se o Estatuto da Metrópole regula os interesses e relações jurídicas e urbanísticas de vários Municípios agregados que formam a entidade metropolitana, o **Estatuto da Cidade** regula o Direito Urbanístico na perspectiva singular do Município.

Desse modo, se mostra relevante abordar, de forma breve, o que é o Estatuto da Cidade, principalmente quais são suas diretrizes e princípios gerais, o que inovou em matéria urbanística e quais seus pontos de toque com o Estatuto da Metrópole.

Com efeito, seguindo o comando constitucional do art. 21, XX, que estabelece como competência de a União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” combinado com a norma contida no art. 182, que prevê que a política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público Municipal, obedecerá às diretrizes gerais fixadas em lei, no ano de 2001 foi promulgada a Lei nº 10.257/2001, denominada de “Estatuto da Cidade”. A norma estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

A edição da norma geral visou suprir lacuna do texto constitucional, que não possuía normatização suficiente para os objetivos que traça em seus únicos dois artigos sobre política urbana.

Nesse sentido, a lição precisa de Carlos Ari Sundfeld<sup>31</sup>:

“Nesse estágio estávamos: com a Constituição de 1988 ficou delineado com alguma clareza o *campo temático* do direito urbanístico brasileiro (a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação), seus *conceitos* se fixaram e difundiram (função social da propriedade urbana, planejamento urbanístico, utilização compulsória, etc.), seus *objetivos* foram se determinando (desenvolvimento urbano, regularização fundiária, proteção ambiental, etc.), muitos *instrumentos* colocaram-se à disposição (desapropriação urbanística, licença urbanística, plano diretor, etc.) *competentes* ficaram definidas.

Deveu-se, portanto, à Constituição, e não a qualquer texto legislativo, a definitiva positivação, no Brasil, do *paradigma do direito urbanístico*. Mesmo assim, diversos impasses ainda tratavam a passagem do direito brasileiro para a vida adulta.

Em primeiro lugar, faltava a regulamentação reclamada pela própria Carta Nacional para a eficácia e algumas de suas normas (especialmente as dos arts. 182 e 183, naquilo que criaram novos instrumentos urbanístico, como a imposição do dever de utilização, o IPTU progressivo, a desapropriação para reforma urbana, etc.). De outro lado, o reconhecimento constitucional de competências normativas urbanísticas em favor da União não teria, por óbvio, qualquer efeito concreto enquanto elas não fossem efetivamente exercidas, com a edição das “normas gerais de direito urbanístico” (art. 24, I) e das “diretrizes para o desenvolvimento urbano” (art. 21, XX).

Ademais, faltavam normas nacionais que consagrassem alguns instrumentos importantes à completa operatividade do direito urbanístico, ainda ausentes de nosso ordenamento (casos do direito de superfície, do direito e preempção de imóveis urbanos em favor do Poder Público e da concessão de uso especial para fins de moradia) ou carentes de maior visibilidade e regulamentação (como operações consorciadas, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir).

Ainda, era preciso afastar certas construções da legislação tradicional, efetiva ou aparentemente incompatíveis com as novas soluções de direito urbanístico, e isso tanto no campo do direito civil (exemplo: a vinculação radical que o Código Civil estabeleceu entre propriedade do solo e o direito de construir, supostamente inviabilizando as transações envolvendo apenas este último) como de direito administrativo (exemplo: a peremptória negativa de direito subjetivo à utilização privada de bem público, impedindo que as camadas populares exigissem a estabilização de sua posse sobre imóveis públicos).

---

<sup>31</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002. p 51-52.



Nesse contexto surgiu o Estatuto da Cidade, com a pretensão de pôr fim à prolongada adolescência que ainda vive o direito urbanístico brasileiro. Coube à nova lei enfrentar o desafio de *consolidá-lo* (fixando conceitos e regulamento os instrumentos), de lhe conferir *articulação*, tanto interna (estabelecendo os vínculos entre os diversos instrumentos urbanísticos) como externa (fazendo a conexão de suas disposições com as de outros sistemas normativos, como as do direito imobiliário e registral), e, desse modo, viabilizar sua operação sistemática.

Destarte, o Estatuto da Cidade é a norma geral que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamento os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

A política urbana possui como principal objetivo de proporcionar o pleno desenvolvimento das funções urbanísticas, tanto da perspectiva coletiva da cidade, quanto dos proprietários individuais.

A concretização dessa política urbana é feita mediante a **ordenação**, ou seja, parte-se do pressuposto de que sem política urbana o crescimento da cidade corre de forma desordenada e distorcida<sup>32</sup>. Assim, a política urbana seria imprescindível para o desenvolvimento organizado das cidades, contribuindo para uma melhor qualidade de vida para todos os habitantes.

Nas palavras José Afonso da Silva<sup>33</sup>:

A finalidade do regime urbanístico do solo consiste, como se vê, em assegurar sua utilização conforme a função social da propriedade, compreendendo – como anota Antonio Carceller Fernández – os seguintes fundamentos: “a) procurar que o solo seja utilizado em congruência com a utilidade pública e a função social da propriedade; b) impedir a desigual distribuição dos benefícios e ônus do planejamento entre os proprietários afetados e impor justa distribuição dos mesmos; c) regular o mercado de terrenos como garantia da subordinação natural dos mesmos aos fins da edificação e da habitação econômica; d) afetar o aumento de valor do solo originado pelo planejamento ao pagamento dos gastos de urbanização; e) assegurar o uso racional do solo quanto a manutenção de uma densidade adequada ao bem-estar da população; f) adquirir terrenos e construções para constituir patrimônio de solo”.

---

<sup>32</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Op. cit. p. 54.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. Op. cit. p. 65.

No art. 2º, o Estatuto da Cidade prevê o rol das **diretrizes gerais** que deverão ser observadas pelos Estados e, principalmente, pelos Municípios na execução da política de desenvolvimento urbano:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes **diretrizes gerais**:

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;

II – **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – **cooperação entre os governos**, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – **planejamento do desenvolvimento das cidades**, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – **oferta de equipamentos urbanos e comunitários**, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – **ordenação e controle do uso do solo**, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).
- h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

VII – **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;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – **proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

Os princípios previstos no art. 2º podem ser considerados como a espinha dorsal não só do Estatuto da Cidade, mas também do Direito Urbanístico de maneira geral. O Estatuto assume uma posição política e ideológica em que expressa a convicção de que o desenvolvimento sustentável e ordenado de uma cidade não é só possível, mas necessário para a concretização do super-princípio da dignidade da pessoa humana, que é fundamento valorativo da Carta Magna de 1988.

Em relação às repercussões práticas dessa nova tábua principiológica no campo do Direito, afirma Carlos Ari Sunfeld<sup>34</sup>, que elas são basicamente três: a) possibilitar a sanção jurídica da inércia do Poder Público (omissão em ordenar o emprego do solo e proteger o patrimônio coletivo); b) fornecer parâmetros normativos para controle das orientações seguidas pela política urbana, com isso, viabilizando a invalidação das normas e atos a eles contrários; c) permitindo o bloqueio dos comportamentos privados que agridam o equilíbrio urbano.

Ademais, é relevantíssimo para os fins desse trabalho apontar que os princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Cidade possuem aplicabilidade ampla nas normas contidas no Estatuto da Metrópole, em decorrência previsão legal expressa da própria norma metropolitana:

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

(...)

§ 2º **Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade**, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política

---

<sup>34</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. Op. cit. p. 55.

nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente. (Grifado).

A razão dessa aplicabilidade é evidente. Conforme exposto alhures, tanto o Estatuto da Cidade, quanto o Estatuto da Metrópole são duas faces da mesma moeda na solução de problemas urbanísticos, tendo o primeiro o escopo de fornecer os instrumentos gerais de ordenação da política urbana *interna*, dentro dos limites do Município, apresentando, além dos princípios gerais do direito urbanístico, apresentando os instrumentos da política urbana (art. 4º); o parcelamento, edificação ou utilização compulsória da propriedade urbana (art. 5º e 6º); instrumentos tributários para a implementação da política urbana; prevendo regras de Direito Civil, quais sejam, desapropriação e usucapião especial (art. 8º a 14); outorga onerosa do direito de construir, dentre outros.

O Estatuto da Metrópole, por sua vez, busca solucionar os problemas urbanísticos que extrapolam a esfera meramente municipal, que decorrem da conurbação de vários Municípios, ordenamento a política urbana *externa* ou *comum* da entidade metropolitana como um todo. A norma metropolitana oferece os conceitos de aglomeração urbana, função pública de interesse comum, gestão plena, plano de desenvolvimento urbano integrado (PNUI), metrópole, etc. Também estabelece quais os requisitos para a instituição de regiões metropolitanas, governança interfederativa e os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado. Cada um desses instrumentos será esmiuçado com detalhes em capítulo próprio.

### 3.3. O Plano Diretor

Alguém com um perfil ideológico mais anárquico poderia questionar as razões do Estado adentrar na autonomia da vontade e propriedade privada dos cidadãos com o objetivo de regular o uso do solo e o desenvolvimento urbano das cidades. Por que não deixar que as próprias pessoas definam o modo que a comunidade se desenvolve através da ótica mercadológica? Por que seria legítimo o Poder Público, por exemplo, obrigar a um proprietário que promova o “adequado”

aproveitamento de seu imóvel, sob pena de diversas sanções, chegando, inclusive, à desapropriação?

Foi visto no capítulo anterior que tanto a Constituição Federal de 1988, quanto o Estatuto da Cidade adotaram uma premissa coletivista, ou seja, de que, no planejamento urbano, é necessário limitar, em parte, os direitos individuais dos privados para que se possa alcançar uma cidade que benéfica para todos.

Tal concepção decorreu da superação de um modelo de direito com viés mais individualista que predominou em grande parte do Século XIX e início do Século XX.

Essa ideia poderia ser resumida num único princípio: **função social da propriedade** (art. 5º, XXIII, CF/88). E é nessa ordem de ideias que a Carta Magna determina que a “propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor**” (art. 182, § 2º, CF/88).

Com efeito, a função social somente existe quando a propriedade está atenta às previsões do plano diretor. Mas o que seria o plano diretor?

José Afonso da Silva<sup>35</sup> conceitua plano diretor como:

“O *plano diretor*, que é um *plano urbanístico geral*, constitui 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. (...) constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local. Seus objetivos são gerais e específicos. São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar ainda de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que seu objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local. Os objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de casas populares, construção de rede de esgoto, saneamento de

---

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 136.

determinada área, retificação de um rio e urbanificação de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento etc.”.

Por sua vez, Dirley da Cunha Jr.<sup>36</sup>:

“O plano diretor é o instrumento que reúne as diretrizes básicas do desenvolvimento da cidade e que define os objetivos a serem alcançados, estabelecendo regras de zoneamento, edificação, sistema viário, delimitação da área verde e outras matérias atinentes à ordenação da cidade e ao bem-estar dos moradores”.

E para Alexandre de Moraes<sup>37</sup>:

“O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo que, por expressa previsão constitucional, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Assim, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, constitui o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 182, CF/88 c/c art. 40, Estatuto da Cidade).

O plano diretor é aprovado pela Câmara Municipal, sendo, assim, uma Lei Municipal. A Constituição Federal prevê que o plano diretor é obrigatório para os Municípios com mais de 20 (vinte) mil habitantes. Contudo, esse rol é ampliado pelo art. 41 do Estatuto da Cidade que também impõe a obrigatoriedade do plano diretor para as cidades: a) integrantes de regiões metropolitanas (inciso II); b) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição federal (inciso III); c) integrantes de áreas de especial interesse turístico (inciso IV); d) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significado impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (inciso V); e) incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (inciso VI).

---

<sup>36</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. Op. cit.

<sup>37</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. Op. cit.

Destarte, o plano diretor é o instrumento urbanístico por excelência de ordenamento e planejamento dos Municípios. O planejamento territorial, em que se traduz o planejamento urbanístico municipal, visa a transformar a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local<sup>38</sup>.

Luiz de Anhaia Mello<sup>39</sup> defende que, em seu conteúdo, o plano diretor deverá conter normas os três sistemas, quais sejam: a) viário; b) zoneamento; c) espaços verdes.

Com efeito, terá em seu bojo normas e diretrizes sobre o *sistema viário* do Município (da zona urbana, urbanizável e de expansão urbana e da zona rural), que envolve, portanto, o a abertura de ruas, a previsão de estradas municipais e os loteamentos (parcelamento do solo).

Outrossim, deverá o plano diretor conter regramento jurídico acerca do *sistema de zoneamento*, que abrange o estabelecimento de zonas de uso do solo e os modelos de assentamento urbano (regras sobre ocupação do solo urbano), inclusive de renovação urbana.

Por fim, e não menos importante, o plano diretor deverá estabelecer sistema de recreação e revitalização, com estabelecimento de *áreas verdes*, desportivas, assim como áreas de preservação e revitalização de setores históricos, paisagísticos e ambientais.

O Estatuto da Cidade prevê que a lei municipal que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

A formulação do plano diretor é tarefa multidisciplinar, envolvendo profissionais de diversas áreas do conhecimento, como arquitetos, engenheiros, geógrafos, operadores do direito, etc. A elaboração do plano diretor é de competência do Poder Executivo Municipal – Prefeito –, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura.

---

<sup>38</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 138.

<sup>39</sup> MELLO, Luiz de Anhaia. *O que é um Plano Diretor*. In: SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. p. 140.



A doutrina de José Afonso da Silva<sup>40</sup> prevê algumas etapas a serem seguidas na formulação do plano diretor:

I - *Estudos preliminares*, que avaliam de forma sumaria a situação e os problemas de desenvolvimento do Município e estabelecem as características e o nível de profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal.

II - *Diagnóstico*, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução.

III - *Plano de diretrizes*, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial.

IV — *Instrumentação do plano*, que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos.

Conforme será visto adiante, o regramento jurídico pertinente à modificação dos planos diretores sofreu inovação com a edição do Estatuto da Metrópole, pois foi criada exigência ao Poder Público Municipal de alterar e compatibilizar o seu plano diretor, desde faça parte de uma região metropolitana ou aglomeração urbana que tenha instituído o seu plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana. A lei prevê, inclusive, que o Prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento dessa compatibilização do plano diretor ao plano de desenvolvimento urbano integrado, no prazo legal, incorrerá em improbidade administrativa.

Por fim, também será analisado se essa exigência implicaria uma violação da autonomia constitucional que possuem os Municípios se autorreger.

---

<sup>40</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 142.

## 4. O ESTATUTO DA METRÓPOLE

### 4.1. Histórico e objetivos

Conforme visto alhures, não obstante a Constituição Federal ter regulado com mais detalhamento a normatização do desenvolvimento urbano municipal nos arts. 182 e 183, o mesmo não pode ser dito quanto a regulamentação das regiões metropolitanas e das integrações urbanas regionais. Nesse sentido, como bem pontua Paulo Modesto<sup>41</sup>, a nossa Constituição foi lacônica quando tratou da coordenação ou cooperação entre as unidades da federação, concedendo poucas normas para tratar do aspecto funcional, relativo à gestão e governança da cooperação interfederativa.

De forma quase profética, também já fazia essa crítica José Afonso da Silva<sup>42</sup>, logo após a promulgação da Constituição de 1988:

“Não nos parece boa a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição, que só considerou objetivos *intraurbanos*, pois é isso que significa desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por isso também que sua execução cabe aos Municípios. Nesses termos a norma constitucional é coerente, pois que aí se situa um campo que deve mesmo ser de estrita competência municipal. Mas essa política de desenvolvimento urbano fica bastante empobrecida e talvez não terá condições de implementar os objetivos importantes a ela assinados pelo art. 182, se não se vincular a uma política mais ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante de uma política de desenvolvimento econômico e social que ultrapassa o nível estritamente municipal, porquanto, como nota Jean Remy: “dispor de uma rede urbana adequada é um dos problemas importantes pelos quais deve zelar uma política ciosa do crescimento das capacidades produtivas de uma economia e de melhoria do bem-estar das populações”.

Com efeito, é de ver-se que a partir de certo estágio de desenvolvimento, grande parte dos problemas urbanos da metrópole serão regionais. Nenhum

---

<sup>41</sup> MODESTO, Paulo. *Região metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>>. Acesso em 03/05/2017.

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. cit. p. 831.

município pode funcionar isolado das demais unidades federadas, principalmente aquelas próximas ou limítrofes.

Como visto, as regiões metropolitanas já eram previstas na Constituição de 1967/1969, que atribuía à União a competência para instituí-las mediante lei complementar com Municípios que fossem parte de uma mesma comunidade socioeconômica<sup>43</sup>. Nessa época, em 1973, por meio da Lei Complementar 14/1973, foram criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Na Constituição de 1988, o único dispositivo constitucional que faz referência à questão regional é o § 3º do art. 25:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

**§ 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. (Grifado)**

Contudo, há tempos urgia a necessidade de regulamentação legal do supracitado dispositivo constitucional para maior esclarecimento e delimitação de seus termos e alcance jurídico.

Ademais, não se deve olvidar que a carência de uma política urbanística estrutural é tema de debates calorosos há décadas no Brasil, conforme também acentua José Afonso da Silva<sup>44</sup>, citando Antônio Octávio Cintra<sup>45</sup>:

“A carência de uma política urbana nacional e de um sistema de planejamento urbano estrutural constituiu outro fator do fracasso da concepção do plano diretor de desenvolvimento integrado e, por

---

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit.

<sup>44</sup> Op. cit. p. 102.

<sup>45</sup> CINTRA, Antônio Octávio e Paulo Roberto Haddad. *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. In: SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 102.

consequente, do planejamento urbanístico entre nós. Em verdade, não faltaram tentativas sérias no sentido da institucionalização do sistema de planejamento urbano no Brasil. Antônio Octávio Cintra resume as preocupações nesse sentido, lembrando que já o *Plano Decenal*, preparado sob a presidência de Castello Branco, continha numerosas diretrizes para a política urbana nacional, assim como o *Plano de Desenvolvimento Estratégico* do Governo Costa e Silva [...]. Essa institucionalização não se concretizou, de sorte que o planejamento urbanístico não se desenvolveu satisfatoriamente, havendo necessidade de retomar as pesquisas e reelaborar propostas viáveis”.

É nesse contexto de carência de instrumentos legais mais eficazes de política nacional de planejamento regional urbano que surgiu o denominado Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015 –, que estabeleceu as **diretrizes gerais** para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas intuídas pelos Estados, além de **normas gerais** sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, conforme será visto adiante, e, por fim, os **critérios de apoio da União Federal** em alguns casos específicos.

A nova legislação deixa claro que deve ser aplicada de forma conjunta com as outras normas gerais de Direito Urbanístico, principalmente aquelas estabelecidas no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), conforme já visto anteriormete.

#### 4.2. Instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas

Quem seria o ente competente para a instituição de regiões metropolitanas? O art. 25, § 3º, da Constituição Federal, nesse caso, é claro ao atribuir essa competência aos **Estados Federados**. O objetivo da instituição é a integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. Tal atribuição constitucional é a nosso ver correta, e nem poderia ser diferente, já que seria impensável que a própria metrópole/Município pudesse extrapolar seu âmbito de atuação, adentrando na competência dos municípios limítrofes, sob pena de ferir a autonomia municipal destes. Não obstante, também será examinado se a atribuição desta competência aos Estados também poderia colocar em xeque a autonomia municipal de todos os municípios integrantes de determinada região metropolitana.

Relevante notar que não é a Constituição Federal quem cria as regiões metropolitanas, mas somente possibilita a sua criação pelos Estados-Federados, dando as bases para o seu estabelecimento.

Outrossim, do ponto de vista legal, nem toda conurbação de municípios pode ser considerada uma região metropolitana, havendo alguns critérios legais a serem observados. O estatuto da Metrópole é tautológico e define “região metropolitana” como aglomeração urbana que configure uma metrópole. Por outro lado, também apresenta a sua versão do que seria uma metrópole:

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

(...)

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

(...)

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

Assim, a legislação não é omissa e traz os elementos configuradores de uma região metropolitana, que estão baseados em critérios estatísticos, políticos e econômicos. Interessante notar que no projeto original do Deputado Walter Feldman – Projeto de Lei nº 3460/2004 – a definição de metrópole levava em conta preponderantemente o caráter populacional (5% da população do país), o que inviabilizava, ou melhor, inutilizava completamente, o objetivo da legislação. Nesse ponto, concordamos com Rosa Moura<sup>46</sup>, quando afirma que exceto pela região metropolitana de São Paulo, não havia à época, nem atualmente, qualquer outra

---

<sup>46</sup> MOURA, Rosa. *Estatuto da Metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira?* In: *Observatório das metrópoles – INCT/CNPq: IPEA-PNPD.*

aglomeração com tal característica. Tal estipulação naquele período foi tão superestimada que favoreceu para a perda de interesse e credibilidade no projeto e contribuiu para a morosidade do seu processo legislativo.

Destarte, a adoção de critérios mais abertos para a instituição das regiões metropolitanas é digna de elogios, pois amplia o objeto de incidência da lei.

Nesse momento, surge indagação: e se a região não preencher os requisitos legais? Há qualquer tipo de regulamentação? A resposta também é afirmativa, pois o próprio Estatuto da Metrópole prevê em seu art. 15 que a região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º, ou seja, não configure uma metrópole, será enquadrada como **aglomeração urbana** para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal. Apesar da obscuridade do termo, extrapolaria o escopo do presente trabalho a divagação acerca das diferenças entre uma metrópole e uma aglomeração urbana, bastando saber que a legislação considera a aglomeração urbana num estágio inferior de urbanização, interligação e diversificação de atividades quando comparada ao uma metrópole.

A instituição de região metropolitana se dá mediante **lei estadual complementar**, esta constituída por agrupamento de municípios limítrofes, cujo objetivo é a integrar a organização, o planejamento e a execução de **funções públicas de interesse comuns**. É obrigação dos Estados e Municípios inclusos em região metropolitana ou aglomeração urbana a **governança interfederativa**, como será vista adiante.

A legitimidade dos Estados Federados para a instituição das regiões metropolitanas e agrupamentos urbanos também se justifica pelo fato desses entes terem uma visão mais regionalizada das repercussões urbanas da metrópole.

No caso da instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a Estados diferentes, será necessária a aprovação de leis complementadores pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvimento.

O Estatuto da Metrópole foi cuidadoso ao elencar, em seu art. 5º, requisitos mínimos a estarem presentes nas leis estaduais instituidoras das regiões metropolitanas.

Primeiramente, a lei complementar estadual deve **conter os Municípios que integram a unidade territorial urbana**. A razão é delimitar objetivamente a extensão da região metropolitana, até porque, ao integrá-la, os Municípios assumem diversas obrigações, como, à título de exemplo, a adequação de seus planos diretores às diretrizes contidas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Incorre em **improbidade administrativa**, nos termos do art. 21 do Estatuto da Metrópole, o Governador, Prefeito ou agente público que não tomar as providências necessária para elaborar e aprovar ou garantir o cumprimento do PDUI.

Ademais, a lei estadual deverá estabelecer os campos funcionais ou **funções públicas de interesse comum** que justificam a instituição da unidade territorial urbana. Funções públicas de interesse comum são políticas públicas ou ações nelas inseridas cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Basicamente, são ações que não são passíveis de realização por um único Município, como políticas que extrapolem seu limite territorial (e.g. saneamento básico intermunicipal).

Para José Afonso da Silva<sup>47</sup>, caberia a lei complementar estadual definir essas funções públicas de interesse comum, tendo, porém, essa definição limites, pois entre elas evidentemente não podem estar a de estrito interesse local, as que não têm dimensão metropolitana, que continuam integrando a autonomia dos Municípios integrantes; nem as do Estado que não sejam também de estrito interesse metropolitano.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, o próprio Supremo Tribunal Federal entendeu que o interesse comum “é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região”.

---

<sup>47</sup> SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 161.

Assim, a presença desse requisito na lei estadual é fundamental, pois a própria finalidade de criação de uma região metropolitana é a tornar possível aquilo que dos Municípios não poderiam executar de forma isolada.

Outro requisito obrigatório é a conformação da estrutura da governança interfederativa, que nada mais é que o compartilhamento de responsabilidade e ações entre os entes da federação acerca da região metropolitana. Todos os entes envolvidos, Estados, Municípios e até mesmo a União deverão trabalhar numa gestão integrada e agir em prol do interesse comum.

Por fim, também é requisito mínimo da lei estadual definir os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

#### 4.3. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas

Inovações e pontos centrais e estruturantes do Estatuto da MetrÓpole são a criação e regulamentação da governança interfederativa e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

Governança interfederativa pode ser considerada como sinônimo de gestão integrada. É a ação integrada de todos os entes envolvidos na região metropolitana para a consecução de seus interesses.

Conforme a lição de Paulo Modesto<sup>48</sup>, a grande diferença entre a gestão integrada do § 3º do art. 25 da Constituição Federal e a já comum modalidade associação mediante consórcios e convênios públicos, prevista no art. 241, é que esta é **modelo de gestão associada voluntária**, enquanto aquela seria uma **modalidade de gestão associada compulsória**, definida por lei complementar, independente da manifestação, autorização, homologação ou aprovação pelos municípios limítrofes.

---

<sup>48</sup> MODESTO, Paulo. *Região metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Op cit.



O Estatuto da Metrópole define a governança interfederativa<sup>49</sup> exatamente como o compartilhamento de responsabilidade e ações entre entes da Federação nos termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesses comum. A legislação atribui o protagonismo para o Estado e Municípios integrantes da região metropolitana para que, juntos, definam os rumos a serem tomados.

Dentre os princípios a serem seguidos pela governança interfederativa, talvez o mais inovador seja aquele referente à prevalência do interesse comum sobre o interesse local. O legislador deduziu que seria inviável alcançar uma real unificação e eficácia em termos de governação interfederativa se os interesses locais de cada Município pudessem se sobrepor ao interesse comum e geral de todos os Municípios integrantes da região metropolitana ou aglomeração urbana.

Outro princípio estruturante da governança interfederativa é o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado. Sem a participação de todos os entes envolvidos, nem sequer é possível falar numa gestão integrada.

É sabido que a autonomia dos Municípios possui matriz constitucional, sendo, de fato, tema delicado, *prima facie*, limitações à sua abrangência. Por essa razão, no intuito de assegurar a inexistência de eventuais usurpações de sua autonomia que o Estatuto da Metrópole também estabeleceu como princípio da governança interfederativa o respeito à autonomia dos entes federativos.

A República Federativa do Brasil é um país de dimensões continentais, com diversas características e culturas próprias em cada região. Sem se furtar desse fato, a legislação impôs observância das peculiaridades regionais e locais no âmbito da governança interfederativa. Nesse ponto, concordamos com Rafael Amorim Martins de Sá e Ana Luiza Carvalho<sup>50</sup>, quando entendem que “com essa regra, o legislador quis enfatizar a vocação, a história e a singularidade de cada região ou localidade. Assim, não se pode tratar de maneira semelhante uma cidade do Estado

---

<sup>49</sup> BRASIL, Lei nº13.089/2015. Art. 2º, IV.

<sup>50</sup> Sá, R. A. M, Carvalho, A.L.S, Barbosa, Y.M, Barsch, B., & Araújo, A.R. Jr. *Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana. 2016.

do Rio Grande do Sul com uma do Amapá. Os costumes e tradições dos povos devem ser respeitados”.

A gestão democrática da cidade, assegurando a participação popular também fora reforçada na legislação metropolitana, apesar de já ser princípio básico do Direito Urbanístico, já tendo previsão expressa no Estatuto da Cidade.

Por fim, também são fundamentos da gestão interfederativa a efetividade no uso de recursos públicos e a busca do desenvolvimento sustentável. A preocupação com a introdução de técnicas de gestão na administração pública, com aumento de sua efetividade é tema central do Direito Administrativo moderno. Por outro lado, a preocupação em matéria ambiental também marca o atual estágio civilizatório. O crescimento econômico deve levar em consideração a inclusão social e a proteção ambiental<sup>51</sup>.

Em relação à estrutura básica<sup>52</sup>, a governança interfederativa deverá conter: i) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; ii) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; iii) organização pública com funções técnico-consultivas e iv) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana. O PDUI é uma espécie de “plano diretor” da região metropolitana, devendo conter<sup>53</sup>, no mínimo, as diretrizes para as funções públicas de interesse comum; o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana, além da delimitação das áreas com restrições à urbanização.

---

<sup>51</sup> Sá, R. A. M, Carvalho, A.L.S, Barbosa, Y.M, Barsch, B., & Araújo, A.R. Jr. *Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa*. Op. Cit.

<sup>52</sup> BRASIL, Lei nº13.089/2015. Art. 8º.

<sup>53</sup> Op. Cit. Art. 12.

O PDUI possui natureza jurídica de lei estadual, mas a legislação impõe que o plano seja elaborado<sup>54</sup> no âmbito da estrutura da governança interfederativa dos entes da região metropolitana, sendo aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do seu envio à respectiva assembleia legislativa. Tal medida visa dar um protagonismo aos entes federativos para que possam, conjuntamente, decidir quais os melhores caminhos a trilhar para a construção da metrópole. Também visa respeitar a autonomia constitucional que possuem os Municípios e evitar eventuais imposições de maneira verticalizada pelos Estados Federados.

A ideia de construção hierárquica, com um plano regional que estabelecesse as diretrizes a serem seguidas pelos planos diretores municipais já era defendida há décadas por José Afonso da Silva<sup>55</sup>, muito antes da edição do próprio Estatuto da Metrópole:

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

A legislação metropolitana também teve uma preocupação de dar ampla participação popular<sup>56</sup> no processo de elaboração e fiscalização do projeto, estando assegurados: a promoção de audiências públicas e debates de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos,

---

<sup>54</sup> BRASIL, Lei nº13.089/2015. Art. 10, § 4º.

<sup>55</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Urbanístico*. Op. cit. p. 103.

<sup>56</sup> BRASIL, Lei nº13.089/2015. Art. 12, § 2º.

além do acompanhamento do Ministério Público em todas as etapas do processo legislativo.

O Estatuto da Metrópole também cria uma obrigação<sup>57</sup> para que a lei que instituir o PDUI da região metropolitana seja revisto, pelo menos, a cada dez anos. Tal obrigatoriedade vai ao encontro da diretriz metropolitana que estabelece que haverá processo permanente de planejamento e tomada de decisões quanto ao desenvolvimento urbano.

O § 3º do art. 10º traz ponto relevante, pois preleciona que, nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, **o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o PDUI** da unidade territorial urbana. O art. 21, II, estabelece que o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias de adequar o plano diretor de seu Município no prazo de três anos da aprovação da lei estadual instituidora do PDUI incorrerá em improbidade administrativa.

Questiona-se: a obrigatoriedade de conformação do plano diretor dos Municípios ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (lei estadual) viola a autonomia desses entes federativos?

#### 4.4. A (in)constitucionalidade da obrigatoriedade dos municípios compatibilizarem seus planos diretores com o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) da unidade territorial urbana: violação da autonomia municipal?

Ponto extremamente relevante é saber se a imposição de compatibilização do plano diretor do Município ao PDUI, previsto no § 3º do art. 10 do Estatuto da Metrópole, configura violação da autonomia municipal.

O tema da autonomia dos municípios perante suas relações com os Estados Federados é espinhoso e já foi alvo de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades<sup>58</sup>. Contudo, em virtude do caráter recente da

---

<sup>57</sup> BRASIL, Lei nº13.089/2015. Art. 11.

<sup>58</sup> Vide ADI 1842/RJ, ADI 2077/BA e ADI 5155/BA.

legislação metropolitana, ainda não há entendimento acerca da conformação do plano diretor municipal com o PDUI estadual.

Não obstante, a análise da jurisprudência viabiliza uma visão mais ampla dos entendimentos do STF em relação à instituição e organização das regiões metropolitanas.

Com efeito, conforme delimitado no capítulo referente à repartição de competências, a autonomia municipal possui, em sua essência, os atributos da *autoadministração* e *autogoverno*. Nada obstante, a autonomia, diferentemente da soberania, é limitada, sendo a Constituição Federal o instrumento que estabelece as balizas da extensão dessa autonomia.

Assim também entende Dirley da Cunha Júnior<sup>59</sup> quando afirma que “as entidades integrantes da Federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) não tem soberania. Apenas desfrutam de autonomia deferida diretamente pela Carta Magna. Autonomia, diferentemente da soberania, corresponde a um quadro interno de competências, rigidamente demarcadas pela Constituição Federal”.

Desse modo, é a Constituição Federal que dita a amplitude da autonomia dos entes federativos e como será o seu exercício. Assim, é a partir das normas constitucionais que o problema da constitucionalidade da conformação do plano diretor do Município em face ao PDUI deve ser feito.

A autonomia dos Municípios deriva diretamente dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal. A competência dos Municípios está prevista no art. 30, possuindo grande abrangência, pois os possibilitam legislar sobre tudo aquilo que seja assunto de interesse local (inciso I) e promover, **no que couber**, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso II).

---

<sup>59</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op cit. p. 537/538.

Com relação ao que seriam os “assuntos de interesse local”, defende Dirley da Cunha Júnior<sup>60</sup> que seriam todos aqueles interesses que se encontram diretamente ligados à vida local de cada Município.

Numa visão um pouco mais restritiva, Gilmar Mendes<sup>61</sup> afirma que os “assuntos de interesse local” seriam aqueles interesses predominantemente municipais, como as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras. Contudo, também salienta que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger o interesse local, deve guardar respeito aos princípios constitucionais acaso aplicáveis.

Pois bem. O art. 182 da Carta Magna, marco regulatório da política urbana, estabelece que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, **porém em conformidade com as diretrizes gerais fixadas em lei**. No mesmo sentido, o inciso VIII do art. 30, que prevê que os Municípios promoverão o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do uso do solo, **no que couber**, isto é, naquilo que lhe for atribuído pela Carta Magna. Assim, a autonomia municipal em relação às políticas de desenvolvimento urbano está balizada pelas diretrizes gerais fixadas em lei.

Como é sabido, as diretrizes gerais em matéria de Direito Urbanístico são estabelecidas pela União Federal, nos termos do § 1º do art. 24 da Constituição Federal. Também é verdade que o § 3º do art. 25 prevê a competência dos Estados para a instituição de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas. Não obstante, tal dispositivo, do mesmo modo, carecia de regulamentação.

Em 2015, foi editado o Estatuto da Metrópole cujo objeto é exatamente estabelecer as diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas.

---

<sup>60</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Op cit. p. 930.

<sup>61</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. p. 956.

Com efeito, se for entendido que o Estatuto da Metrópole é limitador da autonomia municipal, nos moldes do art. 182, inexistiria qualquer violação, *a priori*, de prerrogativas dos Municípios.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal<sup>62</sup> já decidiu que “O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”.

Em relação à elaboração do PDUI, não se deve olvidar que o § 3º do art. 10 da legislação metropolitana prevê que o plano será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela sua instância colegiada. A autonomia municipal estaria plenamente respeitada, pois os próprios Municípios que estariam a cargo da elaboração do projeto que os regerá na região metropolitana. Posterior adequação dos planos diretores apenas concretizaria decisão já tomada pelos Municípios em momento anterior. Não há imposição verticalizada de obrigações dos Estados para os Municípios, já que estes participaram da elaboração do projeto a ser enviado à assembleia legislativa.

Nada obstante, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento de que haverá violação da autonomia municipal se a instituição da região metropolitana tiver como objetivo a mera transferência ao estado-membro o poder de concedente de funções e serviços públicos de interesse comum, como saneamento básico, limitando ou restringindo a ação dos Municípios<sup>63</sup>. Nas palavras da Suprema Corte “é necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para a preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios”.

Outrossim, também há entendimento que há violação de autonomia municipal se houver dispositivo de constituição estadual que limite o interesse local dos municípios àqueles adstritos ao seu território<sup>64</sup>. No caso em questão, houve alteração na constituição estadual para determinar que o “interesse local” fosse considerado apenas aqueles cuja execução tenha tido início e conclusão nos limites

---

<sup>62</sup> ADI 1872/RJ

<sup>63</sup> ADI 1842/RJ.

<sup>64</sup> ADI 2077/BA.

territoriais do município. Em seu voto, o Ministro Nelson Jobim ressaltou que os serviços de interesse comum, como saneamento básico, são tipicamente intermunicipais e caberá aos próprios municípios, juntos, a decisão acerca deles.

Destarte, conclui-se, salvo melhor entendimento, que a mera obrigatoriedade de compatibilização do plano diretor dos Municípios com o PDUI não viola a autonomia municipal, seja porque os Municípios participaram de sua elaboração, seja porque a autonomia dos Municípios é limitada, constitucionalmente, ao seu cumprimento das diretrizes gerais estabelecidas pela União Federal.

## **5. O ESTATUTO DA METRÓPOLE E SUA INTERAÇÃO COM O PDDU DE SALVADOR**

O Estatuto da Metrópole institui lapso temporal de três anos para que seja elaborado o PDUI, contado da vigência da lei complementar estadual que instituir a região metropolitana ou aglomeração urbana, ou três anos da vigência do próprio Estatuto da Metrópole no caso das regiões metropolitanas já instituídas anteriormente à legislação metropolitana.

Do mesmo modo, os Municípios terão prazo de três anos para compatibilizarem seus planos diretores com o PDUI, a contar da aprovação do plano mediante lei estadual.

Em ambos os casos, a falta de diligência dos Governadores, agentes públicos e Prefeitos ensejará a imputação de improbidade administrativa.

A região metropolitana de Salvador foi criada ainda na década de setenta, mediante a Lei Complementar Federal nº 14, que inicialmente era constituída pelos Municípios de Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz<sup>65</sup>. Os Municípios de Mata de São João, Pojuca e São Sebastião do Passé foram integrados posteriormente através das Leis Complementares 30 e 32 do Estado da Bahia. Segundo o IBGE, em 2016,

---

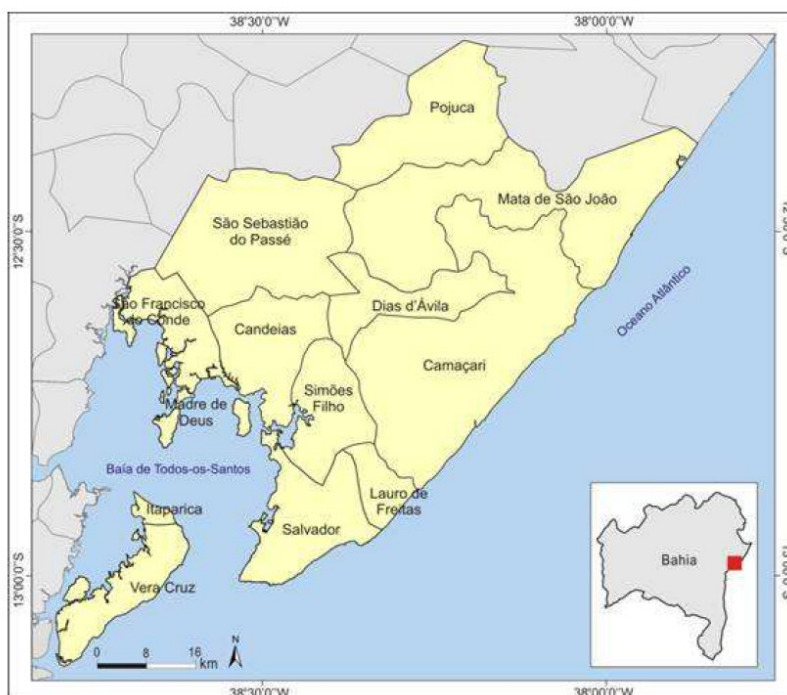
<sup>65</sup> BAHIA, Lei Complementar nº 14. Art. 1º, § 5º.



possuía 3.984.583 habitantes, sendo considerada pelo Instituto como a mais rica da região Norte-Nordeste.

Na imagem abaixo (fig.3)<sup>66</sup> é possível visualizar a Região Metropolitana de Salvador com seus Municípios integrantes:

A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna



Por sua vez, a instituição da Entidade Metropolitana de Salvador decorreu da promulgação da Lei Estadual Complementar nº 41/2014, um ano antes da edição do Estatuto da Metrópole.

Já fora objeto de análise que, no caso da legisla o concorrente, a União Federal tem competência para legislar sobre normas gerais (art. 24,   1 ). Contudo, inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas particularidades (  3 ).

<sup>66</sup> SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; Barbara-Christine Nentwig SILVA; Maina Piraj  SILVA. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configura o interna. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 10 de junio de 2014, vol. XVIII, n  479

Com efeito, em 2014, o Estado da Bahia detinha competência legislativa plena para legislar acerca da instituição de regiões metropolitanas.

Não obstante, também é disposição constitucional expressa que a superveniência de lei federal sobre normais gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§ 4º).

Assim, a análise dos dispositivos contidos da Lei Estadual Complementar nº 41/2014 do Estado da Bahia deve ser feita em conjunto com as normas contidas no Estatuto da Metrópole, não sendo eficazes as disposições daquela que contradigam as destas. Análise mais pormenorizada acerca das discrepâncias existentes entre a lei estadual e a lei federal fugiria, em muito, dos objetivos desse trabalho, passando-se, assim, a apreciação do impacto do Estatuto da Metrópole no plano diretor do município de Salvador.

De maneira direta e iminente, a maior consequência da edição do Estatuto da Metrópole no PDDU de Salvador será a necessidade de sua compatibilização com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), no prazo de três anos de sua aprovação na assembleia legislativa.

Adotando o critério previsto no art. 21 da lei metropolitana, e considerando que a lei estadual instituidora da região metropolitana de Salvador fora editada ainda em 2014, o termo final para a elaboração do PDUI seria no dia 12 de janeiro de 2018, data em que completara três anos de vigência da do Estatuto da Metrópole.

Ainda em 2014, poucos meses após a vigência da Lei Estadual nº 41, o Partido Democratas ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA, questionando a constitucionalidade diversos dispositivos da Lei Estadual, sob alegação de violação da autonomia municipal, principalmente no que refere (i) ao emparceiramento compulsória entre o Estado da Bahia e os Municípios membros da região metropolitana, mesmo sem a suas anuências; (ii) a criação unilateral, por parte do Estado da Bahia, da entidade intergovernamental da região metropolitana, ainda mais sob forma de autarquia.

Nesse sentido, os arts. 1º e 2º da Lei baiana:

Art. 1º - Esta Lei Complementar tem por objeto:

I - a **criação da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador**, inclusive dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano;

(...)

Parágrafo único - O disposto nesta Lei Complementar **aplica-se ao Estado da Bahia e aos Municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador**, bem como às pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que com elas se relacionem, no que concerne às funções públicas de interesse comum.

Art. 2º - Fica criada a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, **autarquia intergovernamental de regime especial**, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público.

Na fundamentação de sua exordial, o Democratas alegou que a criação da denominada “Entidade Metropolitana da Região de Salvador”, bem com delineamento definido pela Lei Complementar nº 41/2014 evidenciaria uma flagrante violação ao modelo federativo constitucionalmente estabelecido, pois preveria indevida intromissão do Estado da Bahia na administração das Municipalidades que compõem a Região Metropolitana de Salvador.

O partido também ataca a criação da Entidade Metropolitana sob a forma de “autarquia intergovernamental”, afirmando que as regiões metropolitanas constituem agrupamentos de Municípios limítrofes, desprovida de personalidade jurídica.

Ademais, alega que, não obstante ao permissivo constitucional para a instituição das regiões metropolitanas, não poderia o Estado se utilizar da Lei Complementar para, de forma dissimulada e ao arpejo das normas constitucionais, vilipendiar e reduzir a autonomia dos Municípios dela integrantes. A autonomia seria consubstanciada no “governo próprio ou de si mesmo”, não podendo sofrer interferência em suas atribuições pelos Estados-membros.

Em parecer jurídico acostado na petição inicial da ADI nº 5155/BA, Carlos Ayres Britto<sup>67</sup> esclarece que:

“Essa é a pedra de toque ou a chave de abóboda da arquitetura em que se traduz a conurbação de que fala o § 3º do art. 25 da Constituição: cada Município conturbado prossegue ele mesmo como entidade federada. Pessoa político-administrativa de direito público interno, a ter por âmbito espacial de incidência das suas normas jurídicas o seu originário território e as pessoas nele residentes (seus munícipes). Não assim para o Estado-membro em que alocados, juridicamente, os Municípios em concreto estado de conurbação. É o que demonstro, em imediata sequência, mas deixando de logo assentado de que uma coisa é a conurbação de fato ou no concreto plano geográfico-populacional; outra, a formação jurídica desse empírico estado de coisa. Recolocando a ideia: o Estado apanha esse concreto estado de conurbação para o fim de conferir às suas políticas públicas (dele, Estado) uma dimensão regionalizada ou supralocal. Não para refundir ou reformatar a própria natureza jurídica de cada Município [...]. Mais que isso, não se pode sequer formatar, personalizadamente, Regiões Metropolitanas. Quanto à estrutura de governo, ela é privativa das pessoas federadas. Não se estende ao modelo autárquico que recorreu a Lei Complementar baiana 41/2014”.

Em seus pedidos, requereu o Partido Democratas a suspensão cautelar da vigência da Lei Estadual e, por fim, que ela seja declarada inconstitucional.

Em contrarrazões ao pedido cautelar, a Procuradoria do Estado da Bahia se manifestou no sentido de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já pacificou a questão do caráter compulsório dos Municípios nas Regiões Metropolitanas. Afirmou que a criação da Entidade Metropolitana de Salvador levou em consideração a distribuição de poder decisório e a absoluta ausência de concentração de poder, seja na mão do Estado da Bahia, seja na mão dos Municípios. Nas palavras da defesa do Estado, a Entidade Metropolitana, em sua essência, visa a efetiva congregação democrática dos entes envolvidos, com o fim social comum de consecução das políticas públicas comuns.

Por fim, houve manifestação da Procuradoria Geral da República na qual apontou que a Lei Complementar 41/2014, do Estado da Bahia não incide em vício de inconstitucionalidade. Ao revés, busca conferir concreção às normas

---

<sup>67</sup> BRITO, Carlos Ayres. *Regime Constitucional das Regiões Metropolitanas*. Parecer dado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA.

constitucionais, em especial, ao art. 25, § 3º, e garantir atendimento às necessidades coletivas que surgem na conurbação de municípios na região de Salvador. Requereu, também, a improcedência da ação.

Até a data de publicação desse trabalho monográfico – julho de 2017 –, ainda não havia julgamento da ADI nº 5155/BA, nem suspensão cautelar da Lei Complementar nº 41/2014, estando esta em plena vigência.

Apesar da celeuma, e reconhecendo os excelentes argumentos de ambos os lados, conforme explicitado no decorrer desse trabalho, em relação ao emparceiramento compulsório dos entes federativos para integrarem a região metropolitana, o Supremo Tribunal Federal<sup>68</sup> já firmou entendimento de que “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”.

A vigência do Estatuto da MetrÓpole, que regulamentou o § 3º do art. 25 da Constituição Federal, cristalizou esse entendimento no arcabouço legal:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

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

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo **deverão** promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei. (grifado)

---

<sup>68</sup> Vide ADI 1872/RJ

Sobre o tema, Paulo Modesto<sup>69</sup>:

“Na Constituição Brasileira a norma central no tema da **coordenação intermunicipal** é o **Art. 25, § 3º**, da Constituição Federal. Essa norma instituiu **modalidade de gestão associada compulsória**, definida por lei complementar, independentemente da manifestação, autorização, homologação ou aprovação da adesão pelos municípios limítrofes. Muito diferente é o **modelo de gestão associada voluntária**, previsto no Art. 241 da Constituição, que prescreve [...]”

Do mesmo modo, Alaôr Caffé Alves<sup>70</sup>:

“Desse modo, se a função pública a ser realizada é de caráter regional, não pode o Município impedi-la, a pretexto de que será em seu ‘território’, pois o território do Município é também território estadual e nacional. O que orienta a decisão regional ou local não é, pois, a mera localização física da função ou do serviço público, mas sua finalidade, natureza e características que os fazem ser de responsabilidade deste ou daquele ente público governamental ou deles em conjunto, independentemente do local de sua realização. Esta questão é de grande importância para a delimitação das competências privativas ou concorrentes dos Municípios e do Estado federado, em face da realização das funções públicas de interesse comum. É importante notar, finalmente, que a instituição de 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”.

Portanto, a mera falta de anuência dos Municípios integrantes na participação da região metropolitana não viola, por si só, a autonomia municipal, já que a própria Constituição Federal, em seu art. 182, cria as balizas da extensão do exercício dessa autonomia.

---

<sup>69</sup> MODESTO, Paulo. *Região metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Op. Cit.

<sup>70</sup> ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: *Revista de Direito Ambiental*. Vol. 15, p. 184, jul/1999.

A questão relativa à criação unilateral, por parte do Estado da Bahia, da entidade intergovernamental da região metropolitana sob forma de autarquia, é questão mais delicada, pois nem a Lei nem a Constituição traz definição clara de qual seria a natureza jurídica da “governança interfederativa” ou “entidade metropolitana”. O art. 8º do Estatuto da Metrópole se limita a especificar a sua estrutura básica, mas não a natureza jurídica da institui o em si.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>71</sup>, as regiões metropolitanas seriam apenas uma área de serviços especiais, cumprindo fun o meramente executória e administrativa, podendo ser configurada sob as mais diversas formas:

“Outra observa o que se impõe   a de que a Região Metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Na nossa organiza o 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 administra o 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   a constitui o da Região Metropolitana ou da sua administra o como entidade política ou, mesmo, político-administrativa, rivalizando com o Estado e o Município em poderes e prerrogativas estatais”.

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1842/RJ, onde foi decidido que: (i) “as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões não são entidades políticas aut nomas de nosso sistema federativo, e sim entes com fun o administrativa e executória”; (ii) tais entes não detém competência político legislativa própria.

Destarte,   de ver-se que não obstante a irresigna o inicial do Município de Salvador em aceitar a institui o da Entidade Metropolitana de Salvador, sua cria o está em consonância

---

<sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 84.

Não obstante todas as discussões travadas, e sem o objetivo de esgotar o assunto, é importante reconhecer a importância e o avanço que o Estatuto da Metrópole representa no ordenamento jurídico brasileiro, suprimindo um vácuo legislativo e dando maior segurança jurídica no desenvolvimento urbano metropolitano e ajudando a construir áreas de habitação mais dignas e com maior bem-estar para todos.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. A metrópole é a cidade que independe de qualquer outra para o seu funcionamento, se encontrando em elevado estágio de organização urbana. Por outro lado, exerce sobre as demais cidades próximas uma grande influência fruto da conurbação, que é o encontro de ou superposição de duas ou mais cidades próximas em razão do seu crescimento.

6.2. Na medida que as cidades vão e expandindo horizontalmente, elas se tornam contínuas e integradas. Não obstante as diferentes administrações, espacialmente é como se fossem uma única cidade, possuindo os Municípios problemas urbanos em comum. Desse modo, as soluções para os problemas urbanísticos de cada Município acabam por aglutinar os dois outros, sendo necessárias medidas integradas para as suas soluções. É esse o principal papel das regiões metropolitanas.

6.3. O Estado Federal expressa um modo de ser do Estado em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativamente quanto politicamente, erigida sobre repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal.

6.4. A diferença entre *autonomia* e *soberania* reside em que apenas o Estado Federal detém um poder soberano, inexistindo qualquer outro poder que lhe sobrepaire na ordem interna. É soberano na ordem interna e independente da



ordem externa. As entidades integrantes da federação (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) detém, por sua vez, *autonomia*, não possuindo soberania. Isto quer dizer que a Carta Magna confere aos entes federados parcela de poder, mas este deve ser exercido nos limites que ela estabelecer. É, assim, um poder limitado e dependente.

6.5. O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, já formulou entendimento de que o interesse comum e a compulsoriedade da integração do Município à Região Metropolitana não é incompatível com a autonomia municipal. O interesse comum não seria comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano.

6.6. Em matéria de direito urbanístico, a competência legislativa é concorrente (art. 24, I), isto é, existe uma repartição vertical de competência no qual há atuação coordenada dos entes da federação. A União edita normas gerais (art. 24, § 1º), de observância obrigatória, enquanto os Estados e Municípios limitam-se a suplementar essas normas gerais, editando normas especiais.

6.7. A Constituição Federal prevê, em seu art. 21, XX, que é de competência a União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. Por sua vez, o art. 182, que prevê que a política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público Municipal, obedecerá às diretrizes gerais fixadas em lei federal.

6.8. O Estatuto da Cidade é a norma geral que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamento os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, no aspecto intra-urbano.

6.9. O Estatuto da Metrópole também é norma geral de Direito Urbanístico, porém, por sua vez, estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas, em seu aspecto interurbano.

- 6.10. Assim, enquanto o Estatuto da Metrópole regula os interesses e relações jurídicas urbanísticas em comum de vários Municípios que estão agregados na Região Metropolitana, o Estatuto da Cidade regula as matérias relativas aos interesses mais singulares (intra-urbanos), do Município.
- 6.11. O plano diretor é, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O planejamento territorial, em que se traduz o planejamento urbanístico municipal, visa a transformar a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local.
- 6.12. O Estatuto da Metrópole prevê o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que é o instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.
- 6.13. O Estatuto da Metrópole também define a governança interfederativa, que é o compartilhamento de responsabilidade e ações entre entes da Federação nos termos de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesses comum. A legislação atribui o protagonismo para o Estado e Municípios integrantes da região metropolitana para que, juntos, definam os rumos a serem tomados.
- 6.14. Há entendimento doutrinário que a grande diferença entre a gestão integrada do § 3º do art. 25 da Constituição Federal e a já comum modalidade associação mediante consórcios e convênios públicos, prevista no art. 241, é que esta é **modelo de gestão associada voluntária**, enquanto aquela seria uma **modalidade de gestão associada compulsória**, definida por lei complementar, independente da manifestação, autorização, homologação ou aprovação pelos municípios limítrofes.

- 6.15. O § 3º do art. 10º do Estatuto da Metrópole impõe que nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, **o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o PDUI** da unidade territorial urbana. O prefeito que deixar de tomar as providências necessárias de adequar o plano diretor de seu Município no prazo de três anos da aprovação da lei estadual instituidora do PDUI incorrerá em improbidade administrativa.
- 6.16. Há grande celeuma acerca se a normas de caráter metropolitano instituídas pelo Estatuto da Metrópole são agressivas à autonomia dos Municípios.
- 6.17. Em 2014, o Estado da Bahia editou a Lei Complementar 41/2014. À época, detinha competência legislativa plena para legislar acerca da instituição de regiões metropolitanas, pois anterior ao Estatuto da Metrópole.
- 6.18. **Assim, a priori, não há quaisquer vícios de inconstitucionalidade tanto na associação compulsória dos Municípios à Região Metropolitana, quanto na obrigatoriedade da compatibilização dos planos diretores com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado promulgado pelas Assembleias Legislativas.** A Constituição Federal é que estabelece e baliza os limites da autonomia dos Municípios. Ao determinar que a política de desenvolvimento urbano será executada pelos Municípios, **conforme as diretrizes gerais fixadas em lei**, ela limita de forma contundente o alcance da autonomia dos Municípios.
- 6.19. Não obstante, também já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal que as normas metropolitanas só possuem validade se forem editadas em prol do interesse comum da Região Metropolitana, não podendo ser utilizada, de forma dissimulada, como simples transferência e esvaziamento das competências municipais para os Estados-membros.

## 7. REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: Revista de Direito Ambiental. Vol. 15, p. 184, jul/1999.

ATALIBA, Geraldo. *Normas gerais de direito financeiro e tributário e autonomia dos Estados e Municípios*. RDP 10/51. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BRASIL, Constituição Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.089, 2015.

BRASIL, IBGE. *Áreas urbanizadas no Brasil. Grandes Concentrações Urbanas (2005)*. Disponível em:

[ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/mapas\\_do\\_brasil/sociedade\\_e\\_economia/areas\\_urbanizadas/mapa\\_areas\\_urbaniz\\_grandes\\_concentr\\_urbanas\\_2005.pdf](ftp://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_do_brasil/sociedade_e_economia/areas_urbanizadas/mapa_areas_urbaniz_grandes_concentr_urbanas_2005.pdf).

Acesso: 13/07/2017.

\_\_\_\_\_. *Regiões de influências das cidades (2007)*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso: 13/07/2017.

BRITO, Carlos Ayres. *Regime Constitucional das Regiões Metropolitanas*. Parecer dado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5155/BA.

CINTRA, Antônio Octávio e Paulo Roberto Haddad. *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

COELHO, Marcos de Amorim. *Geografia geral e do Brasil*. Volume único.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6. Ed. rev. aum e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 84.

MELLO, Luiz de Anhaia. *O que é um Plano Diretor*. Conferência proferida no Taubaté Country Club, 23.6.1956.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 5. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MODESTO, Paulo. *Região metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>>. Acesso em 03/05/2017.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 9 Ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOURA, Rosa. *Estatuto da Metrópole: Enfim, aprovado! Mas o que oferece   metr poliza  o brasileira? In: Observatório das metrópoles – INCT/CNPq: IPEA-PNPD*.

S , R. A. M, Carvalho, A.L.S, Barbosa, Y.M, Barsch, B., & Araújo, A.R. Jr. *Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa*. *Urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana. 2016.

SANTOS, Milton. *Revista Brasileira dos Municípios*, v. IX, nº 35/36, jul/dez. 1956. In: Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina/ Sylvio Bandeira de Mello e Silva. Salvador: EDUFBA, 2016.

SENE, Eustáquia de. *Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização*. 5 ed. São Paulo: Scipione, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 40. Ed. rev. aum e atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Urbanístico*. 6. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; Barbara-Christine Nentwig SILVA; Maina Pirajá SILVA. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 10 de junio de 2014, vol. XVIII, nº 479.

SOUZA, Rubens Gomes de. *Normas gerais de direito financeiro*. RF 155/21. Rio de Janeiro: Forense.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002.