XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

LUDMILA ALBUQUERQUE DOUETTES ARAÚJO

MARCONI DO Ó CATÃO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;
Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Ludmila Albuquerque Douettes Araújo, Marconi do Ó Catão –
Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-171-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Urbanístico. 3. Cidade.
4. Alteridade. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A evolução da legislação urbanística no Brasil vem enfrentando inúmeros desafios criados pelas novas situações sociais, políticas, econômicas e ambientais decorrentes do crescimento urbano intensivo. De fato, no decorrer do tempo, os fenômenos de industrialização e urbanização vêm provocando uma grande concentração econômica, determinando, por sua vez, processos de exclusão e segregação sócio-espacial de grande parte da população. Nessa conjuntura, a elaboração da legislação urbana brasileira tem sido marcado a partir de interesses compatíveis com o fenômeno de acumulação de capital sem controle nas cidades, com graves consequências na vida cotidiana daquelas pessoas que têm sido tradicionalmente excluídas dessa realidade.

Na análise do processo de urbanização, a doutrina tem citado três paradigmas para a orientação dos estudos jurídicos no Brasil: noções diferentes da cidade, do Estado e das relações entre ambos; sendo que tais inclinações têm revelado enfoques conflitantes existentes no país, ou seja, a questão dos direitos de propriedade, do direito administrativo e a ampla abordagem no campo dos estudos sócio-jurídicos.

Em meados da última década do século passado, gradativamente foi sendo elaborada uma legislação urbanística no Brasil, isso a partir de Estudos Especializados, Seminários e da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, entre outros fatos importantes, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que prevê a matéria da Política Urbana, estabelecendo um novo paradigma de orientação social para o Direito Urbano Brasileiro. Saliente-se que esta Carta Magna se refere literalmente ao Direito Urbanístico (art. 24, I), ao dispor quanto à competência para legislar sobre ele, tendo, inclusive, inserido o Município no âmbito

da Federação Brasileira, ao lado dos Estados e Distrito Federal (arts. 24, I e §§ 1º e 2º; 30, I, II e VIII; e 182 da CF/88). Assim, visando o cumprimento do objetivo primordial do urbanismo, qual seja, o ordenamento das cidades para propiciar às pessoas suas funções sociais básicas, tais como moradia, transporte, lazer, trabalho etc., o Município deverá legislar sobre vários aspectos.

Com a Carta Magna de 1988, o processo de tomada de decisões sobre questões urbanas foi reconhecido como político, devendo haver toda uma definição sobre os padrões e limites de

exploração econômica da propriedade, sendo a população reconhecida como agente político. Então, foi criado um novo direito social – o direito ao planejamento urbano , devendo a legislação urbanista propor instrumentos eficazes para que as autoridades públicas controlem adequadamente o processo de uso e desenvolvimento do solo, criando direitos, obrigações e responsabilidades, tanto para os agentes privados quanto para os públicos; além do mais, esse planejamento deverá ter uma dimensão sociopolítica, na qual participem diferentes interesses e grupos sociais.

Na atualidade, a análise da cidade torna-se cada vez mais complexa pelo fato de outras temáticas passarem a fazer parte da agenda deste estudo, ou seja, questões ambientais, invasões de áreas protegidas legalmente, surgimento de loteamentos clandestinos, a problemática do destino final dos resíduos sólidos e a violência urbana são apenas alguns aspectos inerentes à discussão sobre a cidade. Sem dúvida, tudo isso faz parte do rol de desafios que a cidade, sobretudo a metrópole, tem de enfrentar no mundo contemporâneo. Ademais, associados a essa pauta de debate, focos antes poucos explorados se insinuam por meio das atuais características do processo de modernização – vias de circulação, arquitetura de edifícios, meios de comunicação, déficit de moradia, localização dos conjuntos habitacionais,

etc.

O Grupo de trabalho "Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I" é composto por três capítulos, abaixo dispostos, reunindo os títulos dos artigos diretamente relacionados pela pertinência temática abordada, tendo sido elaborados em conformidade com as orientações estabelecidas no XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado entre os dia 06 e 09 de julho de 2016 em Brasilia-DF, em parceria com o Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade de Brasilia-UnB, com o tema "Direito e Desigualdades: diagnósticos e perspectivas para um Brasil justo". No texto seguinte, serão descritos integralmente os artigos que foram devidamente apresentados pelos seus autores.

Coordenadores do GT

Profº. Drº. Marconi do Ó Catão - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profª. Drª. Ludmila Albuquerque Douettes Araújo - Universidade Estadual da Paraiba - UEPB

Profº. Drº. Edson Ricardo Saleme - Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

1- LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E O DIREITO À MORADIA

1.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS NOS CASOS DE “DIREITO DE LAJE”: CONSTRUINDO PONTES ENTRE O DIREITO INOFICIAL E O DIREITO VIGENTE. - Cláudia Franco Corrêa , Juliana Barcellos da Cunha e Menezes

1.2 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR INTERESSE SOCIAL NA LEI 11.977 de 07 DE JULHO DE 2009: O EXCESSO PROCEDIMENTAL NA EXIGÊNCIA DA LEGITIMAÇÃO DA POSSE.-Edimur Ferreira De Faria , Ana Paula Matosinhos

1.3 DIREITO À MORADIA E GENTRIFICAÇÃO: A POLÍTICA DE ALUGUEL EM FOCO - Leandro Teodoro Andrade , Zulaiê Loncarcci Breviglieri

1.4 GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE - Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos , Luly Rodrigues Da Cunha Fischer

1.5 NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO PRELIMINAR DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP - Celso Maran De Oliveira , Isabela Battistello Espíndola

1.6 O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DAS CORTES BRASILEIRAS SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA - Jonismar Alves Barbosa , Hiago Mendes Guimarães

1.7 O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA PARA A CONSTRUÇÃO DE CIDADES SEGURAS.- Paula Isabel Bezerra Rocha Wanderley , Martha Maria Guaraná Martins de Siqueira

1.8 O “VIVER VERDE” COMO UM “VIVER COM QUALIDADE”: A NOVA ROUPAGEM ESTRATÉGICA DOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, ANTE A LACUNA EXISTENTE ENTRE A LEGISLAÇÃO E A URBANIZAÇÃO EM SALVADOR-BA -Rafaela Campos De Oliveira , Juliana Campos De Oliveira

1.9 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: DIREITO HUMANO À MORADIA DIGNA, UM DOS INSTRUMENTOS DE COMBATE À DESIGUALDADE SOCIAL -José Herbert Luna Lisboa , Anna Caroline Lopes Correia lima

2- A CIDADE E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS

2.1 A URBANIZAÇÃO DA REGIÃO NORTE DE GOIÂNIA E A OCUPAÇÃO DAS APP' s DO CÓRREGO CAVEIRAS - Tamiris Melo Pereira , Vilma de Fátima Machado

2.2 ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO DE INFRAESTRUTURA URBANA: UMA ANÁLISE DE DESEMPENHO DOS CERTIFICADOS DE POTENCIAL ADICIONAL CONSTRUTIVOS NAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS ÁGUA ESPRAIADA (SP) e PORTO DO RIO (RJ) - Pedro Henrique Ramos Prado Vasques , Gustavo Flausino Coelho

2.3 EXCLUSÃO SOCIAL NAS CIDADES COMO FATOR DESENCADEANTE DA VIOLÊNCIA URBANA: uma perspectiva a partir das representações sociais -Marcia Andrea Bühring , Querli Polo Suzin

2.4 MOBILIDADE URBANA, DESENVOLVIMENTO E DIREITO À CIDADE: ANÁLISE DAS PLATAFORMAS BICICLETAR E MEU ÔNIBUS EM FORTALEZA - Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire , Tainah Simões Sales

2.5 NOVAS PROPOSTAS INTERNACIONAIS EM PROL DAS CIDADES

2.6 O DIREITO À CIDADE COMO UTOPIA E AS POSSIBILIDADES PARA UMA ESTRATÉGIA URBANA ALÉM DO FETICHISMO DO DIREITO URBANÍSTICO.- Ana Mônica Medeiros Ferreira

2.7 O DIREITO À CIDADE NO BRASIL - Jauro Sabino Von Gehlen

2.8 O DIREITO AO TRANSPORTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL - Roberto Berttoni Cidade , Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior

2.9 O RELEVANTE PAPEL DAS CIDADES NA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA: A REDE MERCOCIDADES COMO VIA PROPÍCIA À RESSIGNIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS DE FRONTEIRA E AO DESENVOLVIMENTO DA INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA - Joséli Fiorin Gomes

2.10 O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO COMO ALTERNATIVA DE MOBILIDADE URBANA DE MANAUS.- Eduardo Terço Falcão , Allan Carlos Moreira Magalhães

3- SOCIEDADE, PROPRIEDADE E MEIO AMBIENTE URBANO

3.1 A COBRANÇA DE “LUVAS” EM LOCAÇÃO NÃO RESIDENCIAL -Guilherme Assis De Figueiredo

3.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA E A DESAFETAÇÃO DE BEM PÚBLICO -Gustavo Soares Lomeu

3.3 A INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO - DEMOCRÁTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS COM RESPEITO A FUNÇÃO

SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE - Gabriela Soldano Garcez

3.4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO INSTRUMENTO EFICACIAL DO PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A IDEOLOGIA

CONSTITUCIONALMENTE ADOTADA -Matheus Felipe De Castro , Tais Mirela Sauer

3.5 A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL NAS CIDADES BRASILERIAS MAXIMIZADA ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO ORTODOXA DO IPTU -Bruno Soeiro Vieira , Iracema De Lourdes

Teixeira Vieira

3.6 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DESAPROPRIAÇÃO URBANA PARA FINS DE INTERESSE SOCIAL - Maria Fernanda De Carvalho Bottallo

3.7 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À MORADIA E MEIO AMBIENTE NA CIDADE DAS LUZES -Renildo Viana Azevedo

3.8 O PAPEL DO CONCIDADES DE CHAPECÓ NA GESTÃO PARTICIPATIVA DO MEIO AMBIENTE URBANO - Reginaldo Pereira , Guilherme Augusto De Toni

3.9 OS TEMPLOS DE MATRIZ AFRICANA EM SALVADOR E O MEIO AMBIENTE URBANO -Bruno Moitinho Andrade de Souza

3.10 VULNERABILIDADE E ESPAÇO URBANO: MEDIDAS PARA A DESCONSTITUIÇÃO DOS OBSTÁCULOS URBANOS NO CERNE DA LEI N. 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015, DE INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA - Paulla Christianne Da Costa Newton , Ludmila Albuquerque Douettes Araújo

GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS: UMA ANÁLISE DAS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO ESTATUTO DA METRÓPOLE

INTERFEDERATIVE GOVERNANCE AND THE CONSTITUTIONAL SEPARARIAM OF POWERS: AN ANALYSIS OF INNOVATIONS BROUGHT BY THE STATUTE OF METROPOLIS

Isadora Cristina Cardoso de Vasconcelos [1]
Luly Rodrigues Da Cunha Fischer [2]

Resumo

As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas abrigam a maior parte da população brasileira, logo, mecanismos que venham a promover a facilitação e a consolidação de uma gestão integrada entre entes federativos são de grande importância. Assim, este estudo objetiva analisar o Estatuto da Metrópole e compreender, sob o prisma da repartição de competências constitucionais, uma de suas principais inovações: a Governança Interfederativa. Metodologicamente, recorreram-se a fontes bibliográficas primárias, secundárias, documentais e outras que se fizeram necessárias.

Palavras-chave: Governança interfederativa, Estatuto da metrópole, Repartição de competências constitucionais

Abstract/Resumen/Résumé

The metropolitan and urban areas are home to the majority of the Brazilian Population. So, mechanisms that promote and facilitate the consolidation of an integrated management between federal entities are of great importance. This study aims to analyze the Statute of the Metropolis and understand, from the perspective of the constitutional separariam of powers, one of its main innovations: the Interfederative Governance. Methodologically, appealed to primary literature sources, secondary, documentary and others that were necessary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Interfederative governance, Statute of the metropolis, Constitutional division of powers

[1] Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará [PPGD-UFPA]. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [CAPES]. Advogada.

[2] Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará [UFPA] e Université Paris XIII. Professora da Graduação e Pós-Graduação em Direito da UFPA. Advogada.

1 Introdução

O Governo Federal sancionou no dia 12 de janeiro de 2015 o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089), pondo fim à tramitação de mais de 10 anos do projeto para sua criação. Pretendeu-se estabelecer um conjunto de diretrizes específicas à gestão de regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos, de modo a preencher lacunas deixadas tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo Estatuto da Cidade.

E dentro da gestão metropolitana, surge a Governança Interfederativa, ou seja, "[...] o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados na organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum" (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1266). Assim, observa-se tal Governança como um instrumento essencial para facilitar o planejamento e a gestão das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, pois se prima pelo interesse comum sobre o local, na autonomia federativa, na gestão democrática, sempre buscando o desenvolvimento sustentável.

Vale ressaltar que estas unidades territoriais abrigam a maior parte da população brasileira; logo, mecanismos que venham a promover a facilitação e a consolidação de uma gestão integrada entre entes federativos são de grande importância.

Este estudo objetiva analisar e compreender como se estrutura a Governança Interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole em relação à repartição de competências constitucionais. No que se refere à metodologia, se optou por recorrer às fontes bibliográficas primárias, secundárias, documentais, dentre outras que se fizeram necessárias. Assim, se abordará a respeito da formatação atual do Pacto Federativo Brasileiro, após isso para a repartição de competências constitucionais que abrangem as principais questões do Direito Urbanístico-Ambiental, para que se possa passar à análise do Estatuto da Metrópole e da Governança Interfederativa.

2 O Pacto Federativo Brasileiro

O Federalismo é considerado uma forma de Estado e tem suas "[...] primeiras origens nos Estados Unidos" (MENDES; COELHO, BRANCO, 2010, p. 929). Ele surgiu como uma resposta à necessidade de um governo mais eficaz e eficiente em um território muito vasto, bem como que garantisse os ideais republicanos que estavam em voga com a Revolução de 1776.

Em virtude da independência americana frente à Inglaterra, as antigas colônias britânicas firmaram um tratado de direito internacional, criando uma Confederação, que consistia em "[...] vários pequenos estados unidos por um interesse comum, mantendo suas características próprias, como ocorreu com a Confederação Suíça" (NOGUEIRA, 2010, p. 69).

Destarte, tais Estados mantiveram a sua antiga "multiplicidade" de poderes, similar como ocorreu com o Estado feudal. Desta forma, o objetivo básico de preservar a soberania de cada antigo território colonial.

Contudo, se percebeu que tal soberania enfraquecia o pacto, já que as deliberações dos Estados Unidos nem sempre eram cumpridas, parecendo mais meras recomendações, inclusive havendo imensas dificuldades na obtenção de finanças e recursos humanos para executar atividades comuns. Naquele contexto, importante salientar que não havia nem a presença de um tribunal supremo que unificasse a interpretação do direito comum a todos os Estados americanos.

Assim, a Confederação não se mostrava adequada ao atendimento das necessidades governamentais daquele momento, o que redundou na original fórmula de Federação, constituída na Convenção da Filadélfia de 1787, e que se previu naquele momento na nova Constituição recém-criada. Desta forma, os antigos Estados soberanos confederados naquele país perderam sua soberania, mas conservaram a sua autonomia, entregando à União, uma nova entidade com poderes o bastante para exercer tarefas que contemplassem o bem comum de todos os Estados americanos.

Em termos de centralização do poder, diferentemente do resto da América Latina, o Brasil teve historicamente os períodos da monarquia (final do séc. XIX), passando pela independência (1822), o regime centralizador monárquico (1822 a 1889) e chegando à república federalista (1889).

A partir do movimento militar de 15 de novembro de 1889, o Brasil tornou-se então uma República Presidencialista e Federativa, forma de Estado e de Governo que mantém até hoje, mesmo com os percalços históricos ditatoriais. Hoje, o país é considerado uma democracia política dotada de um sistema representativo igualmente democrático.

Desse modo, diferencia-se o federalismo brasileiro do norte-americano, já que o primeiro nasceu de fora para dentro, ou seja, dos entes para o governo central e o segundo foi o contrário (dentro para fora), ou seja, do governo central para as unidades federadas.

Fundamental salientar que a adoção do modelo federativo estatal gira entorno do Princípio da Autonomia e da Participação Política, o que pressupõe a manutenção de regras constitucionais concernentes à sua manutenção e indissolubilidade.

Assim, há de se perceber que o federalismo implica na divisão de porções de competências administrativas, legislativas e tributárias entre os entes federativos. Além disso, o legislador constituinte determinou que a Federação pertencesse ao núcleo constitucional

imutável, ou seja, às cláusulas pétreas do art. 60, impassíveis de alteração via propostas de emenda constitucional.

Em relação ao vínculo federativo, há íntima relação com o Princípio da Indissolubilidade, consagrado nas constituições republicanas desde 1891 e possui duas finalidades essenciais: a unidade nacional e a necessidade da descentralização.

O art. 1º da Constituição de 1988 menciona que a República Federativa Brasileira é composta pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal, de modo que isto é completado pelo art. 18, que prevê que a organização político-administrativa brasileira em União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos dotados de autonomia e capazes de auto-organização, auto-normatização, autogoverno e autoadministração.

Destarte, não são possíveis quaisquer pretensões dos entes de separação, inexistindo no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade do direito de secessão. A mera tentativa de secessão permitirá a decretação de intervenção federal, conforme o art. 34, I da Carta Magna de 1988. Portanto, a Constituição deverá ser interpretada de modo que não haja ameaça à organização federalista por ela instituída, ou que ponha em risco a coexistência harmônica e solidária entre União, Estados, Municípios e o Distrito Federal.

Importante ressaltar que, segundo Luiz Alberto David Araújo (2005, p. 36) menciona que a fórmula inicial do federalismo centralizado permaneceu no artigo 21 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), coexistindo com a tendência de tornar o Município cada vez mais autônomo, reconhecida pelos artigos 1º e 18 da CRFB/88. Neste contexto, o Federalismo Brasileiro torna-se diferenciado dos modelos no mundo justamente pela existência da figura do Município, sendo que "[...] o cidadão está sujeito a várias esferas de poder, a da União, a dos Estados e, em nosso caso, a dos Municípios" (NOGUEIRA, 2010, p. 70).

Tanto a auto-organização municipal quanto a escolha do Prefeito e Vice-Prefeito estão asseguradas pelo art. 29 da CRFB/88, através, respectivamente, de lei orgânica própria e procedimento de votação, com obediência aos princípios da Constituição Federal. Fundamental salientar que, caso o Município descumpra as regras fixadas no texto, poderá haver intervenção estadual nos Municípios. Logo, neste caso não há intervenção direta da União no âmbito municipal.

O Distrito Federal (sede da União) é também uma peculiaridade, sendo considerado um ente híbrido dentro do federalismo brasileiro, pois ele possui características tanto de um Município quanto de um Estado-Membro. Como característica municipal, ele possui auto-organização através de lei orgânica e já quanto às características de Estado-Membro, há a

eleição de um Governador, três Senadores e certo número de deputados distritais. Seu Poder Legislativo é próprio, tendo uma Câmara Legislativa para tal, reunindo competências municipais e estaduais.

Outra peculiaridade do federalismo brasileiro é o Território Federal. Este não é autônomo, tratando-se, portanto, de uma autarquia organizacional da União que, por lei complementar e plebiscito, se pode propor a reunião com outro Território Federal ou a sua junção com outro Estado-Membro. Deste modo, o Território Federal é totalmente tutelado pela União, que fiscaliza suas finanças, cria leis e tem um Governador nomeado diretamente pelo Presidente da República, necessitando de aprovação também do Senado Federal. Vale ressaltar que a Constituição de 1988 aboliu todos os Territórios Federais anteriormente existentes.

A União é um ente federativo autônomo perante os outros membros da federação e constitui uma pessoa jurídica de Direito Público Interno, de modo que lhe cabe exercer as atribuições da soberania do Estado Brasileiro. Contudo, não se confunde com o Estado Federal, sendo este uma pessoa jurídica de Direito Público Internacional e é composto por União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Salienta-se que, porém, a União tem a possibilidade de agir em seu próprio nome, ou representando toda a federação, quando houver relações internacionais com os demais países.

Os Estados-membros são dotados de autonomia caracterizada pela tríplice capacidade de "[...] auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração" (MORAES, 2014, p. 290). Assim, os Estados-membros se auto-organizam através de seu poder constituinte derivado-decorrente, encontrando substância nas respectivas Constituições Estaduais e, de modo posterior, por meio de sua própria legislação, de acordo com o art. 25 da Constituição de 1988, entretanto, sempre respeitando os princípios constitucionais sensíveis, extensíveis e os estabelecidos.

Destarte, os princípios constitucionais sensíveis são aqueles que, caso inobservados pelos Estados-Membros, podem acarretar sanções políticas gravosas, como a intervenção em suas autonomias políticas, consoante o art. 34, VII da Carta Magna de 1988. Os princípios federais extensíveis são normas centrais comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e que são obrigatórias em termos organizacionais do Estado. Já os princípios constitucionais estabelecidos são algumas normas espraiadas pelo texto constitucional que incidem na própria organização federal e que estabelecem preceitos de observância obrigatória em termos de auto-organização. Estes últimos subdividem-se em normas de preordenação e em normas de competência.

Quanto ao autogoverno, os Estados-membros possuem sua autonomia, já que é o próprio povo que escolhe diretamente seus representantes nos Poderes Legislativo e Executivo locais, sem que haja qualquer vínculo subordinativo ou de tutela por parte da União. A Carta Magna de 1988 prevê a existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, respectivamente, na forma dos arts. 27, 28 e 125.

Deste modo, os Municípios são considerados entidades federativas indispensáveis ao sistema federalista brasileiro, integrando-o de modo essencial e possuindo plena autonomia, de acordo com os arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c da Constituição de 1988. A autonomia municipal, assim como os Estados, possui tríplice capacidade de auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração. Os Municípios são auto-organizados através de suas Leis Orgânicas Municipais, bem como pela edição de suas leis municipais. A sua auto-organização ocorre mediante a eleição direta do seu prefeito, vice-prefeito e vereadores. Já sua autoadministração consiste no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias, conferidas pelo texto constitucional.

Neste contexto, vale ressaltar que a última grande peculiaridade da experiência federalista brasileira é que apesar de ser evidente que a Constituição de 1988 tentou implementar um modelo republicano com base na cooperação, equivalência e igualdade dentre os entes federados, o que se observa é muito mais um "federalismo competitivo" do que um "federalismo cooperativo", o que difere do federalismo dual, onde o poder é rigidamente dividido entre a União (que trata dos interesses nacionais) e os Estados (que trata dos interesses regionais e locais).

Isso é perceptível na medida em que se observa o contexto do processo histórico de colonização brasileiro pautado na centralização do poder, o que culminou em uma repartição de competências dos recursos financeiros, tornando a União um gigante intransponível e altamente interventor nos âmbitos administrativo e legislativo perante os entes federados menores (Estados, Distrito Federal e Município). Logo, apesar do difundido "federalismo cooperativo", o que se percebe é o Brasil passa longe de qualquer simetria federativa.

Assim, se ressalta que impera o desequilíbrio no modelo federalista brasileiro, sendo visível um modelo de federalismo assimétrico, que é gênero, cujas espécies são o federalismo cooperativo, competitivo e dual. Ambos revelam desnivelamento de poder entre os entes federativos. Historicamente, percebe-se uma "igualdade" longe de um modelo adequado que prega a cooperação, a repartição de receitas, com delimitação ideal de competências entre todos os entes federados, de modo a alcançar o pleno desenvolvimento de todas as regiões do país.

Contudo, com a atual formatação do federalismo competitivo, ou seja, com clara assimetria de poder entre os entes federados (VICHI, 2007, p. 118), onde tais entes entram em situação de competição, resultando em guerra fiscal e disparidades de distribuição de recursos.

A partir da visualização de que o Brasil está assentado no federalismo competitivo ou assimétrico, é desafiante pensar em uma gestão integrada, tal qual prevê o Estatuto da Metrópole que será abordado mais a frente. Isso porque tal Estatuto prevê a Governança Interfederativa, ou seja, compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação brasileira, de modo a planejarem e executarem funções públicas de interesse comum (art. 2º, IV, Lei n. 13.089/2015). Contudo, se as entidades federadas competem entre si por poder e recursos financeiros, como pensar em cooperação e compartilhamento de responsabilidades e ações?

Assim, para que o Estatuto da Metrópole possa ter aplicabilidade prática com sucesso, há de que se defender o federalismo cooperativo, com maior integração entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, para que se possa pensar em uma Governança Interfederativa e maiores benefícios aos cidadãos atingidos pela política do Estatuto acima mencionado.

3 A Repartição Constitucional de Competências, o Direito Urbanístico-Ambiental

Aqui se demonstrarão as relações entre a Constituição da República Federativa de 1988 (CRFB/88) com o Direito Urbanístico, desde as regras de competência, até a análise do Estatuto da Cidade, para que se possa enfim tratar do Estatuto da Metrópole.

Importante ressaltar que o art. 3º, CRFB/88 como aquele que traz o objetivo maior que consubstancia a razão de existência do Estado brasileiro: "o desenvolvimento e a consolidação de uma sociedade igualitariamente justa" (VICHI, 2007, p. 115). Logo, todos os instrumentos elencados ao longo deste estudo são instrumentos para que se alcance tal objetivo e, mais especificamente no que tange ao Direito Urbanístico, a busca pela igualdade é *conditio sine qua non*, ainda mais no contexto brasileiro, que possui diferenças entre regiões e até no âmbito da mesma cidade.

As autonomias dos entes federados acabam por pressupor uma repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias, sendo assim "[...] um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal" (MORAES, 2014, p. 314). Neste sentido, é a própria Constituição Federal que explicitará tal repartição entre a ordem central e as parciais e, a partir disso, poderá acentuar ou não a centralização de poder, ora na própria Federação, ora nos outros entes federativos. José Afonso da Silva (2011, p. 73-74) trata

a repartição de competências entre a União, Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal como o

> [...] fulcro de nosso Estado Federal, dando origem a uma estrutura estatal complexa, em que se manifestam diversas esferas governamentais sobre a mesma população e o mesmo território: a esfera da União, a de cada Estado ou do Distrito Federal e a de cada Município. A teoria do federalismo costuma dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito do Estado Federal. "Poderes", aí significa a porção da matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental sua área de competência. "Competência", assim, são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades para realizar suas funções, suas tarefas, prestar serviços".

Desta forma, o sistema de repartição de competências é fundamental no contexto do federalismo brasileiro. O art. 5º, XXII e XXIII da CRFB/88 são imprescindíveis tanto ao Direito Civil quanto ao Direito Urbanístico, justamente por tratarem do direito à propriedade e à questão da função social. Do mesmo modo, o art. 170 da CRFB/88 por também tratar da mesma temática, mas com enfoque à atividade econômica, que tem manifestação material nas cidades. Vale frisar também os arts. 6º e 7º, IV, CRFB/88 dentro dos direitos sociais, que influenciam na vida das cidades.

O art. 21 da Carta Magna de 1988, que traz as competências materiais privativas da União. No seu inciso IX, há a competência para a fixação de elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenamento territorial e de desenvolvimento econômico e social. Já no inciso XX, há o estabelecimento de competência federal para a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O art. 22 da Constituição de 1988 estabelece as competências privativas legislativas da União. O inciso II do supracitado artigo atribui à União a competência para legislar sobre desapropriação, bem como o inciso XI no mesmo sentido a respeito de trânsito e transporte, temas extremamente importantes ao Direito Urbanístico. No parágrafo único do referido artigo, há a possibilidade de os Estados legislarem, por meio de lei complementar específica, sobre questões específicas das matérias elencadas neste artigo.

O art. 23, CRFB/88 dispõe sobre a competência material comum de todos os entes federativos, citando o autor os incisos III (proteção de obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural), IX (promover a construção de moradias e melhora das condições habitacionais e sanitárias), X (combate à pobreza e marginalização, com integração social dos menos favorecidos), IV (criação, supressão e organização de distritos pelos Municípios, observando a legislação estadual), VIII (promoção, no que couber, do adequado ordenamento de território, com vistas ao planejamento e controle de uso, parcelamento e ocupação do solo

do espaço urbano) e IX (proteção do patrimônio histórico e cultural local, observando as legislações e fiscalizações estaduais e federais).

O parágrafo único do artigo acima mencionado expõe a questão do estabelecimento de lei complementar que fixará normas de cooperação entre todos os entes federados, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, registrando que as competências urbanísticas materiais e legislativas ultrapassam a atuação municipal. Logo, os problemas citadinos não devem ser enfrentados tão somente como questões setoriais.

O art. 24 da Constituição de 1988 elenca um rol de matérias de competência legislativa concorrente, fazendo-se mister ressaltar que tal competência é limitada porque a "(...) União exerce a competência legislativa restrita às normas de caráter geral, fundamental, enquanto aos Estados compete editar normas de caráter suplementar sobre as matérias contidas neste artigo" (VICHI, 2007, p. 119).

Contudo, os Estados podem exercem a competência em comento de modo pleno, tendo em vista quando a legislação federal for omissa sobre determinada matéria inclusa no dispositivo constitucional em questão, suspendendo-se a eficácia do que não for harmônico com a legislação da União, na hipótese de esta vir a ser editada.

No final do inciso I do artigo acima citado, o Direito Urbanístico é visto como competência concorrente dos entes federativos. Já o inciso VII estabelece a possibilidade de legislarem os entes a respeito do patrimônio cultural, histórico, artístico, turístico e paisagístico. Por fim, o inciso VIII trata da supracitada competência no que tange à responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico.

Quanto ao art. 25 da Carta Magna de 1988, é visível a competência residual dos Estados para legislar. Assim, por meio do §1º de tal artigo, é fixado que aos Estados são reservadas as competências que não lhe são vedadas pela Constituição. No que concerne ao Direito Urbanístico, o §3º do artigo em comento faz referência que os Estados poderão, via lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, compostas por Municípios limítrofes, de modo a organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

Aqui se encontra uma incongruência: se dá ao Estado a competência para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, porém, não se faz menção aos Municípios, já que estes têm "[...] posição de relevo no que toca ao planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (MOREIRA; GUIMARÃES, 2015, p. 1266).

Em que pese a função de ordenamento territorial não ser privativa do Município, uma vez este inserido numa dinâmica de uma região metropolitana instituída pelo Estado, o exercício da competência para ordenar o território não pode ser isolado, sem avaliar a impactação que se causa nos municípios próximos.

O art. 30 da CRFB/88 dispõe a competência legislativa municipal, sobretudo quando se trata de matéria de interesse local (inciso I). Neste sentido, o inciso II do artigo referido, há a regra da suplementariedade da competência legislativa dos Municípios, em relação aos Estados e à União.

Já o art. 43 da Magna Carta traz a questão da articulação de ações num mesmo complexo social e geoeconômico. Seu §1º dispõe sobre lei complementar que deve tratar de como se dará a integração de regiões em desenvolvimento e a composição dos organismos regionais a fim de executar os planos regionais. Importa ressaltar que este dispositivo fundamenta a criação das Agências de Desenvolvimento Regionais, cuja atribuição transpõe tão somente o aspecto citadino, mas que possuem claros desdobramentos nas cidades.

O art. 48, IV, CRFB/88 estabelece prerrogativas ao Congresso Nacional a respeito dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, tão caros às questões de planejamento urbano. Ainda na seara do Congresso, dispõe o art. 58, §2º, VI que cabe às suas Comissões apreciarem e emitirem pareceres sobre programas de obras, planos setoriais, regionais e nacionais.

Já os arts. 145, III e 156, §1º, I e II, CRFB/88 tratam de normas tributárias, respectivamente, aplicáveis a todos os entes federativos, detentores da possibilidade de instituir contribuições de melhoria decorrentes de obras públicas e também que o Município pode instituir imposto sobre a propriedade urbana.

Os arts. 182 e 183 da CRFB/88 tratam da Política Urbana, em clara relação com o Direito Urbanístico. O *caput* do art. 182 prevê que o Município deve executar a política de desenvolvimento urbano, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes. O autor defende que, neste sentido, há "(...) ausência de exclusividade municipal" (VICHI, 2007, p. 121) para a execução da política urbana.

O art. 225, *caput*, CRFB/88 é mencionado como norma fundante do Direito Ambiental e, por conseguinte, do Direito Urbanístico, tendo em vista o meio ambiente urbano. Deste modo, também há o art. 227, §2º, CRFB/88, que dispõe sobre normas de construção de logradouros e edifícios de uso público, bem como da fabricação de veículos de transporte coletivo, o que se estende aos portadores de deficiência, através do art. 244 da Constituição de 1988.

3.1 O Estatuto da Cidade e a Gestão Metropolitana

Neste sentido, há de se mencionar que Vichi (2007, p. 121) aborda que o Estatuto da Cidade "(...) estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade" (VICHI, 2007, p. 121).

Assim, tal Estatuto prevê competências materiais e legislativas constitucionais federais com implicações diretas na atividade urbana. No seu art. 3º, II e III, respectivamente, estabeleceu sobre as normas de cooperação entre todos os entes federados relativos à política urbana e também reiterou as atribuições materiais a todas as esferas político-administrativas no que tange à moradia e saneamento básico.

Não há como analisar a regra de competência material do art. 182 da CRFB/88 de modo dissociado do resto da Constituição, de modo que todos os entes federativos possuem atribuições no que concerne à atividade urbanística.

Desta forma, defende que o Município pode executar a política urbana solitariamente. Assim, tanto União quanto Estados e o Distrito Federal, sob interpretação literal do art. 182, não podem negar sua responsabilidade direta nas soluções de questões urbanísticas, ainda que sejam considerados os Municípios aqueles que lançam mão dos instrumentos urbanísticos para concretizar as políticas urbanas. Portanto, de modo coordenado aos Planos Diretores, cabe aos entes a realização de atividades urbanísticas concretas.

Diante do exposto, existem grandes desafios para o Direito Urbanístico, tendo em vista ser considerado uma solução perante o fenômeno da conurbação[1]. Contudo, esta solução esbarra em questões operacionais, como a atribuição de competências administrativas a autarquias compostas de Municípios ligados à região metropolitana e a observância do princípio da autonomia política, financeira e administrativa.

No processo de elaboração do Estatuto da Cidade (Projeto de Lei n. 5.788/1990), chegou a ser redigido um capítulo com normas gerais sobre regiões metropolitanas, justamente pela relação entre as regiões e a dinâmica da urbanização no país. Todavia, os dispositivos foram considerados inconstitucionais pela comissão de constitucionalidade da Câmara dos Deputados (ARAÚJO; FERNANDES, 2014, p. 19), por se acreditar que a Constituição ter remetido esse poder decisório aos Estados (art. 25).

Desta forma, o Estatuto da Cidade ficou como uma caixa de ferramentas da política urbana à disposição dos Municípios (CAMPOS, 2010), com esparsos dispositivos dirigidos às às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, apenas prevendo o seu

[1] Existência de núcleos urbanos contíguos, contínuos ou não, subordinados a mais de um Município, sob a influência de um Município considerado central, um pólo (SILVA, 2008, p. 159).

planejamento (art. 4º), a realização de operações urbanas consorciadas interfederativas aprovadas por leis estaduais específicas (art. 34-A), a obrigatoriedade do plano diretor (art. 41, II) e a participação cidadã da sociedade no controle de gestão (art. 45).

Isso denota um caráter bem mais esparso e genérico de políticas e instrumentos para a gestão metropolitana, havendo a necessidade de umas normas específicas para o âmbito de desenvolvimento regional-urbano das regiões metropolitanas, visando dirimir esta lacuna do ordenamento jurídico (VALERY; BRAGA JUNIOR, 2015, p. 11), que será preenchida pelo Estatuto da Metrópole.

4 Considerações sobre o Estatuto da Metrópole

Historicamente, as primeiras nove regiões metropolitanas do país (São Paulo, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador) foram definidas pelo governo através da Lei Complementar n. 14/1973, com a intenção de estabelecer uma integração do território brasileiro forjada numa desejada e intensa inter-relação entre esses entes federativos (BARRETO, 2012, p. 01).

Somente com a Constituição de 1988 houve a previsão específica aos Estados-membros da competência para a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, através do art. 25, §3º.

Em termos de áreas, hoje estão definidas 60 regiões metropolitanas e cinco aglomerações urbanas (CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL, 2014). Tais áreas abrigam mais de 100 milhões de brasileiros e enfrentam uma variedade de problemas como as lacunas legais para situações que envolvem municípios de diferentes Estados, o que foi enfrentado pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15), que veio a complementar o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01).

O Estatuto da Metrópole[2] foi sancionado no dia 12 de janeiro de 2015 tem como objetivo a promoção da integração de ações entre os Municípios componentes de uma Metrópole (espaço urbano com continuidade territorial que, em virtude de sua população e relevância socioeconômica e política, tem influência regional ou nacional), em parceria com os governos federal e estadual.

[2] Originalmente, o Projeto de Lei nº 2460/2004, denominado de Estatuto da Metrópole foi proposto, em maio de 2004, pelo então Deputado Federal Walter Feldmann (PSDB-SP à época). A proposta inicial objetivava a instituição da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Tal projeto recebeu 48 emendas e foi objeto de quatro audiências públicas que foram realizadas na Câmara dos Deputados, bem como quatro fóruns regionais de debates em São Paulo, Goiânia, Florianópolis e Salvador. Sequencialmente, ocorreram duas reuniões técnicas. Desse processo participativo culminou em um projeto substitutivo, proposto em novembro pelo relator da comissão especial à época, o arquiteto Zezéu Ribeiro.

Tais ações têm como base as funções públicas de interesse comum (FPICs), que são aquelas atividades e serviços com impactação nos municípios integrantes de uma região metropolitana, tais como defesa civil, transporte intermunicipal, sistema viário metropolitano, habitação, saúde, saneamento básico, etc. Portanto, a realização de tais funções é inviável para somente um município realizar ou que cause algum tipo de impacto em municípios vizinhos, consoante o art. 2º, II.

De acordo com o art. 1º do Estatuto da Metrópole, para a correta observância das normas da lei supracitada, é fundamental observar também as normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, não excluindo também outras leis federais que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional, políticas setoriais de habitação, mobilidade urbana, meio ambiente e saneamento básico.

O Estatuto é considerado inovador porque traz a definição de metrópole e aglomeração urbana. A primeira é considerada um, de acordo com o art. 2º, V como um

> [...] 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 (BRASIL, 2015).

Já a aglomeração urbana (art. 2º, I) é considerada toda a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios em situação limítrofe, de modo a possuírem complementaridade funcional e integracional em termos de dinamismo geográfico, ambiental, político e socioeconômico. Neste ínterim, há o objetivo da criação de regras para a governança compartilhada de grandes aglomerados urbanos que abarquem mais de um Município, como já é visto em grandes capitais brasileiras.

A instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas continua sendo uma prerrogativa dos Estados-membros, com aprovação pelas assembleias legislativas, conforme previsão constitucional no art. 25.

O Estatuto da Metrópole, entretanto, inova no sentido de trazer a necessidade de uma Governança Interfederativa a ser promovida pelos Governos Estaduais, Distrito Federal e os Municípios envolvidos, objetivando organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum.

A Governança Interfederativa, conforme o art. 2º, IV do Estatuto da Metrópole, é o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação brasileira, de modo

a planejarem e executarem funções públicas de interesse comum, ou seja, aquelas funções que não podem ser exercidas tão somente por um município, justamente porque seu impacto transborda os limites municipais.

Outro ponto fundamental inovador trazido pelo Estatuto é a questão da gestão plena (art. 2º) relacionada às regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, que devem possuir: a) a formalização e delimitação adequada mediante lei complementar estadual; b) estrutura própria de governança interfederativa; c) plano de desenvolvimento integrado aprovado também mediante lei estadual; d) governança interfederativa; e) metrópole; f) plano de desenvolvimento urbano integrado; g) região metropolitana.

Portanto, o Estatuto como inovação veio para tentar preencher a lacuna a respeito do desenvolvimento urbano em conjuntos que abranjam dois ou mais municípios, a respeito das funções públicas de interesse comum, estabelecendo: a) Diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados-membros; b) Normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de Governança Interfederativa; c) Critérios para o apoio da União a ações que envolvam a Governança Interfederativa no campo do Desenvolvimento Urbano[3].

Como aqui está se tratando de regiões metropolitanas, estas poderão ser instituídas pelos Estados-membros, de modo a promover a integração para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum. Logo, o Estado e os Municípios incluídos em regiões metropolitanas deverão promover a Governança Interfederativa, sendo esta a principal novidade do Estatuto da Metrópole.

5 A Governança Interfederativa e seus Meios de Implementação

A Governança Interfederativa, de acordo com o art. 2º do Estatuto, é o "[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 2015). Assim, a gestão torna-se aquela que ultrapassa a restrição a cada ente federativo e passa a ser compartilhada e integrada.

Tal governança deve respeitar os seguintes princípios (art. 6º): a) autonomia dos entes da Federação; b) prevalência do interesse comum; c) compartilhamento de responsabilidades;

[3] O desenvolvimento urbano se reflete no próprio crescimento das cidades e é objeto de grande preocupação em nível mundial. Ele busca o bem-estar humano, ou seja, a construção e manutenção de cidades que proporcionem qualidade de vida aos seus habitantes através de políticas públicas para tal. Tais políticas têm por finalidade realizar as funções sociais da cidade, que se personificam na mobilidade urbana adequada, moradia e trabalho dignos, dentre outras.

d) observância das peculiaridades regionais e locais; e) efetividade no uso de recursos públicos; f) gestão democrática das cidades; g) busca do desenvolvimento sustentável.

Além das diretrizes estabelecidas no art. 2º do Estatuto da Cidade[4], a governança interfederativa deve observar as diretrizes específicas previstas no art. 7º: a) implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum; b) estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; c) estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; d) execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa; e) participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; f) compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa; g) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Neste contexto, a autonomia dos entes federativos é vista como princípio norteador fundamental, porque preserva a independência dos Municípios prevista no texto constitucional de 1988, de modo que se garanta uma governança interfederativa não apenas em cada região, mas para cada tipo de serviço e conjunto de Municípios envolvidos.

Além disso, quanto às diretrizes é de suma importância a previsão de um processo de compartilhamento de planejamento e de tomada de decisões quanto ao desenvolvimento urbano como um todo, o que inclui as políticas setoriais que abarquem as FPCIs, bem como a participação social neste contexto é essencial.

Em suma, em função da prevalência do princípio da prevalência do interesse comum sobre o local (art. 6º, I), se compreende a utilidade da Governança Interfederativa em virtude da necessidade de equacionar as questões relativas ao compartilhamento do espaço urbano para além das fronteiras administrativas, de modo que se busque diminuir as diferenças estruturais, objetivando o bem-estar do cidadão.

A gestão das aglomerações metropolitanas requer planos integrados para tentar suprir questões como esgotamento sanitário, drenagem, mobilidade urbana, abastecimento de água e

[4] Este artigo traz diversas diretrizes sobre a política urbana, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

habitação, dentre outras, que ultrapassam os limites administrativos dos municípios, mas que são de fundamental importância para a qualidade de vida da população.

Os serviços urbanos devem ser pensados de modo a atender ao cidadão metropolitano, de forma a diminuir diferenças de atendimento, sempre em consonância com a atribuição e competência institucional dada aos municípios.

A governança interfederativa das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas devem compreender em sua estrutura básica (art. 8º): a) instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; b) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; c) organização pública com funções técnico-consultivas; d) sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Este artigo é de fundamental importância, já que ele demonstra a estruturação básica da governança interfederativa, a principal inovação do Estatuto da Metrópole. Assim, nota-se que ele está em consonância em termos de repartição constitucional com os dispositivos constitucionais acima analisados[5].

O inciso II está intimamente relacionado à participação popular, o que Daniella Dias elenca como fundamental, pois "[...] novos instrumentos e mecanismos que ampliem a participação popular são essencialmente necessários à realização de políticas públicas para a consecução da justiça social" (2005, p. 21).

Ao executar políticas públicas, os entes das regiões metropolitanas necessitam de organização pública com funções técnico-consultivas (inciso III), porém, há de se fazer uma crítica a isso porque a atual gestão metropolitana tem se deparado com a escassez técnica, consultiva e financeira (inciso IV). Assim, "(...) sem recursos e suporte técnico adequado dificilmente os projetos urbanísticos mais arrojados sairão do papel" (VICHI, 2007, p. 126).

E outra pontuação importante é a respeito dos meios de implementação da governança interfederativa a fim de promover o desenvolvimento urbano integrado. Estes instrumentos estão previstos no art. 9º do Estatuto: a) plano de desenvolvimento urbano integrado; b) planos setoriais interfederativos; c) fundos públicos; d) operações urbanas consorciadas interfederativas; e) zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001; f) consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005; g) convênios de cooperação; h) contratos de gestão; i) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana,

[5] Os dispositivos constitucionais são os arts. 23, IX, 24, I, 182 e 225.

conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei; j) parcerias público privadas interfederativas.

Importa ressaltar que o vínculo material entre os Municípios é muito visível nas regiões metropolitanas, nas quais o fenômeno da conurbação (fusão física das cidades) é visível, surgindo o que o autor chama de interesse metropolitano, que implica que as funções públicas devem ocorrer de modo articulado, de modo a evitar prejuízos diretos para a população usuária.

Em suma, os instrumentos acima elencados são importantes para a constituição de políticas mais complexas e arrojadas pelo prisma de concepção, avaliação e execução, racionalizando custos e equilibrando os jogos do poder governamental, societal e comercial.

O fenômeno metropolitano é, além de jurídico, geográfico, econômico e social. Vale ressaltar que, para o Direito, o objeto de estudo central são as implicações da conurbação sobre a gestão, com vistas à pluralidade de autonomias e a insuficiência da ação dessas instâncias locais para soluções metropolitanas.

Nesta linha, os instrumentos em comento são vistos como meios essenciais para o enfrentamento da problemática da política urbana, lançando mão de diversas possibilidades de administração intermunicipal da política urbana de interesse comum que, em resumo, são uma "[...] regulação urbanística federativa, observadas as competências no tocante aos territórios envolvidos" (MACHADO, 2008, p. 432).

Portanto, o Estatuto procurou afastar as execuções das funções públicas de modo desarticulado, que podem ocasionar prejuízos diretos à população usuária de serviços de interesse metropolitano, sendo este um dos grandes desafios da gestão de metrópoles, na medida de promover uma equidade de serviços à população que reside na região metropolitana. Desta forma, os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado são saudáveis para as relações federativas, haja vista que primam pelo consenso, eficiência, evitando conflitos e abusos.

Um dos maiores desafios da democracia representativa contemporânea incide no confronto entre a construção de um consenso entre os entes federativos e a exigência vinda das demandas sociais pela celeridade das questões de relevância, haja vista que uma prestação de serviços desarticulada prejudica a população e a própria cidadania. Não obstante, o modelo de gestão metropolitana deve, portanto, promover também a discussão entre os mais variados atores político-sociais.

5 Considerações Finais

Os problemas urbanos são complexos e estão cada vez mais exigindo políticas públicas que tentem suprir as suas necessidades, sendo fundamental a integração entre os entes federativos.

A gestão compartilhada e harmônica entre os entes federativos é importante, porém, a Constituição Federal, através do art. 25, atribuiu aos Estados a competência para instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, objetivando o planejamento e execução das FPIC's.

Assim, veio o Estatuto da Metrópole, em conjunto com o da Cidade e a Constituição Federal de 1988, para suprir as lacunas que não foram preenchidas nas repartições de competências constitucionais quanto à gestão de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, que abrigam mais de 100 milhões de brasileiros e enfrentam uma variedade de problemas que transbordam as fronteiras entre municípios.

O grande avanço do Estatuto acima mencionado foi prever a Governança Interfederativa, ou seja, que os entes federativos compartilhem ações e responsabilidades ao organizar, planejar e executar das funções públicas de interesse comum. Essa forma de gestão é expressamente pautada na prevalência do interesse comum sobre o local, na autonomia dos membros da federação, na gestão democrática e na busca do desenvolvimento sustentável. Assim, a gestão torna-se aquela que ultrapassa a restrição a cada ente federativo e passa a ser compartilhada e integrada.

Contudo, o atual modelo federativo brasileiro tem demonstrado dificuldade no enfrentamento do desafio da governança integrada entre diversos entes federativos. Há a prevalência de um federalismo muito mais competitivo entre os entes federativos do que cooperativo. Portanto, critica-se o modo centralizador do federalismo atual, com alta concentração de poderes, o que estimula a competição entre os entes, culminando em desnivelamento de repartição de poderes e recursos financeiros.

Ademais, em termos do Estatuto da Metrópole, fica muito difícil se pensar em compartilhamento de responsabilidade e ações de modo articulado, tal como prevê a Governança Interfederativa. O Estatuto da Metrópole é importante, porém, esbarra em limitações, - principalmente dos Municípios - políticas, técnicas, consultivas e financeiras. Assim, os desdobramentos práticos da lei em comento poderão ser conflituosos e cheios de animosidades entre os entes federados.

Além disso, se deverão observar com atenção os acordos e composições multilaterais entre tais entes. Desta forma, vale frisar que não bastam leis, planos e programas sem que haja recursos, suporte humano e técnico para executá-los, algo infelizmente muito visível no Brasil.

7 Referências

ARAUJO, Luiz Alberto David. O marco normativo do sistema de organização territorial no Brasil. In: MAUÉS, Antonio G. Moreira; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez (orgs). **Ordenamiento territorial em Brasil y España**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Os Desafios da Governança Interfederativa**. IX Encontro da ABCP. Brasília, DF, 2014.

BARRETO, Ilson Juliano. O Surgimento das Novas Regiões Metropolitanas no Brasil: a discussão a respeito do caso de Sorocaba (SP). **Revista Brasileira de Geografia Econômica**. São Paulo, v. 01, n. 01, 2013. Disponível em: < http://espacoeconomia.revues.org/374#quotation >. Acesso em: 18 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm >. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm >. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. Lei n. 13.089, 12 de janeiro de 2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm >. Acesso em: 20 abr. 2015.

CAMPOS, José Roberto B. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.). O Estatuto da Cidade: comentado. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: Aliança das Cidades, 2010.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL. **Conheça em detalhes o Estatuto da Metrópole, aprovado pelo Senado**. Disponível em: < http://www.caubr.gov.br/?p=36402 >. Acesso em: 20 abr. 2015.

DIAS, Daniella S. **Desenvolvimento urbano**: princípios constitucionais. Curitiba: Juruá, 2005.

MACHADO, Gustavo Gomes; PIRES, Maria Coeli Simões. Os consórcios públicos: aplicação da gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios Públicos: instrumento de federalismo cooperativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 405-440.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da

Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 07, n. 03, pgs. 1249-1269, 2015. Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847 >. Acesso em: 15 mar. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Introdução à Ciência Política**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

VALERY, Françoise Dominique; BRAGA JUNIOR, Sergio Alexandre de Moraes. Estatuto da Metrópole e Estatuto da Cidade: instrumentos de gestão e planejamento urbano. **Anais do XX Seminário de Pesquisa do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**. Natal, 2015. Disponível em: < http://www.seminario2015.ccsa.ufrn.br/assets/upload/papers/00aefb0c800f25118a9860e3d04f9e81.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2016.

VICHI, Bruno de Souza. O Direito Urbanístico e as regras de competência na Constituição Brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito Urbanístico e Ambiental.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.