



UNIVERSIDADE  
ESTADUAL DE LONDRINA

---

BÁRBARA VIER

**POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA  
METRÓPOLE - LEI Nº 13.089/2015:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE  
LONDRINA/PR**

---

Londrina  
2022

BÁRBARA VIER

**POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA  
METRÓPOLE - LEI Nº 13.089/2015:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE  
LONDRINA/PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina - UEL, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Negocial.

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araújo  
Junior

Londrina  
2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

Vier, Bárbara.

POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE - LEI Nº 13.089/2015: contribuições para a região metropolitana de Londrina/PR / Bárbara Vier. - Londrina, 2022.  
143 f. : il.

Orientador: Miguel Etinger de Araujo Jr..

Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Estatuto da Metrópole - Tese. 2. competências federais - Tese. I. Araujo Jr., Miguel Etinger de. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Direito Negocial. III. Título.

CDU 34

**BÁRBARA VIER**

**POSSIBILIDADES DE EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA  
METRÓPOLE - LEI Nº 13.089/2015:  
CONTRIBUIÇÕES PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE  
LONDRINA/PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Estadual de Londrina - UEL, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Direito Negocial.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Miguel Etinger de Araujo  
Junior  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Profa. Dra. Daniela Braga Paiano  
Universidade Estadual de Londrina - UEL

---

Prof. Dr. Zulmar Antônio Fachin  
Faculdades Londrina

Londrina, 5 de dezembro de 2022.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, irmãos, familiares, amigos e noivo, pelo incentivo e todo o apoio que me deram no curso do mestrado.

Ao professor Miguel Etinger de Araujo Junior, pela oportunidade, direcionamentos e tranquilidade que tornou esta dissertação possível.

Aos professores do mestrado, por contribuírem com o meu crescimento acadêmico.

## RESUMO

VIER, Bárbara. **Possibilidades de efetivação do Estatuto da MetrÓpole - Lei Nº 13.089/2015**: contribuições para a região metropolitana de Londrina/PR. 2022. 140 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Mestrado em Direito Negocial) – Centro de Ciência Social Aplicada (CESA), Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta a possibilidade de regulamentação jurídica das relações interfederativas por meio de legislação nacional, o que ocorreu em 2015 com Estatuto da MetrÓpole, Lei nº 13.089/2015, que visa efetivar as regiões metropolitanas e metrÓpoles no cenário brasileiro, contemplando a intervenção nos negócios jurídicos em sede urbanística dentro dos perímetros regionais, no Estado contemporâneo. A questão levantada é a possibilidade jurídica de efetivação do Estatuto da MetrÓpole. A metodologia da pesquisa é dedutiva, adota como fonte documentos e referências do Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Urbanístico e outras áreas do saber. Como o estudo demonstra, os consÓrcios, convênios e PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado são instrumentos jurídicos negociados, previstos no Estatuto da MetrÓpole, capazes de estabelecer parcerias entre municípios para promoção da função pública de interesse comum, sendo o caso dos PDUI do Vale do Rio Cuiabá e da Grande Vitória, com conciliação de interesses para cuidar das competências comuns, diálogo entre entidades federativas, pois transcendem a esfera municipal, demonstrando possibilidade de efetivação do Estatuto e contribuindo para outros PDUIs como o da Região Metropolitana de Londrina.

**Palavras-chave:** metrÓpole; competências federais; estatuto da metrÓpole; plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), instrumentos regionais.

## ABSTRACT

VIER, Bárbara. **Possibilities to effect the Metropolis' Statute - Law Nº 13.089/2015:** contributions to Londrina's metropolitan region. 2022. 140 p. Final Paper (Master's Degree of Business Law) - Center For Applied Social Studies (CESA), Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2022.

The Brazilian constitution presents the possibility of legal regulation of inter-federative relations through national legislation, this occurred in 2015 through the Estatuto da Metrópole, Law No. 13.089/2015, which aims to effect metropolitan regions and the metropolis in Brazilian scenario, looking on the intervention in urban planning within the regional perimeters, in the contemporary State. The issue raised is the legal possibility of implementing the Estatuto da Metrópolis. The research methodology is deductive, adopting as its source documents and references from Constitutional Law, Administrative Law, Urban Law and other areas of knowledge. As the study demonstrates, consortia, agreements and PDUI are negotiated legal instruments, provided for in the Statute of the Metropolis, capable of establishing partnerships between municipalities to promote the public function of common interest, as is the case of the Plans of Vale do Rio Cuiabá and Grande Vitória, with conciliation of interests to take care of common competences, dialogue between federative entities, demonstrating the possibility of implementing the Estatuto da Metrópolis and contributing to other PDUIs such as that of the Metropolitan Region of Londrina.

**Key words:** metropolis, federal pact, metropolis' statute, integrated urban development plan, regional instruments.

## LISTA DE IMAGENS

<b>Imagem 1 - Região de influência.....</b>	<b>46</b>
---	-----------

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Número de unidades regionais por década com na lei de criação das RMs .....	47
--	----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMEPAR	Associação dos Municípios do Médio Paranapanema
AMUNOP	Associação dos Municípios do Norte do Paraná
CIDEBRAC	Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Bacia do Cafezal
CISMEL	Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina
CISMEPAR	Consórcio Intermunicipal do Médio Paranapanema
COPATI	Consórcio Intermunicipal foi constituído para a Proteção Ambiental do Rio Tibagi
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FPIC	Funções Públicas de Interesse Comum
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDUI	Instrumento de Desenvolvimento Urbano Integrado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
PDM	Plano Diretor Municipal
PDUI	Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDDI	Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado (Vitória)
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPP	Parceria Público e Privada
RM	Região Metropolitana
RML	Região Metropolitana de Londrina
TIC	Tecnologia, inovação e comunicação
UEL	Universidade Estadual de Londrina

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 METRÓPOLE: INSERÇÃO NO CONTEXTO GLOBAL, CONCEITOS E REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL</b> .....	15
1.1 O CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO PARA O SURGIMENTO DAS METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS.....	17
1.2 REGIÃO METROPOLITANA E METRÓPOLE: DA FORMAÇÃO AOS CONTORNOS CONCEITUAIS.....	23
1.2.1 Importância Geográfica das Regiões Metropolitanas e MetrÓpole .....	30
1.2.2 Relações Regionais e os Contornos Econômicos .....	31
1.2.3 Apresentação Jurídica dos Conceitos de Região Metropolitana e MetrÓpole.....	33
1.3 REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL SEU SURGIMENTO E CONSIDERAÇÕES ..	34
1.4 ESTATUTO DA METRÓPOLE (LEI N. 13.089/2015) .....	40
1.4.1 Unidades Regionais com Base na Lei N. 13.089/2015.....	44
<b>2 FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AS RESPONSABILIDADES URBANÍSTICAS REGIONAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES REGIONAIS</b> .....	49
2.1 ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL PARA COMPREENDER A DINÂMICA DO ESTADO .....	51
2.2 AS DEFINIÇÕES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA PARA COMPREENSÃO DO DIRECIONAMENTO NACIONAL EM TORNO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO.....	53
2.3 OS PODERES INERENTES AO LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA CONSTRUÇÃO DA POSSIBILIDADE REGIONAL .....	56
2.4 A DIVISÃO DAS ATRIBUIÇÕES ENTRE AS ENTIDADES DA FEDERAÇÃO.....	60
2.5 O DIRECIONAMENTO CONSTITUCIONAL COM RELAÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS PARA AS UNIDADES FEDERATIVAS .....	61
2.5.1 As Delimitações das Atribuições Locais na Regulação Urbanística .....	64
2.5.2 Relação Entre as Unidades Federativas para a Formação Administrativa Regional.....	65

<b>3</b>	<b>AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE REGIONAL (FPICS) E O DIRECIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS REGIONAIS .....</b>	<b>72</b>
3.1	FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM PARA CONCILIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS .....	73
3.2	CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS COMO PROPOSTAS INICIAIS AO CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE REGIONAL.....	76
3.1.1	Consórcios para Cumprimento de FPIC Específica.....	77
3.1.2	Convênios de Cooperação para Parceria em Prol da FPIC .....	78
3.3	PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) PARA DIRECIONAMENTO DAS FUNÇÕES REGIONAIS .....	80
3.1.3	A Experiência do PDUI de Grande Vitória (Espírito Santo LC N. 872/2017) .....	85
3.1.4	A Experiência do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso-LC 609/2018) .....	86
3.4	CONSOLIDANDO POSSIBILIDADES EM PROL DO INTERESSE COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA .....	99
<b>4</b>	<b>REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA: A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL POR MEIO DO CONSÓRCIO, CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PDUI .....</b>	<b>104</b>
4.1	FUNÇÕES PÚBLICAS PARA RML .....	106
4.2	OS CAMINHOS ALÇADOS PELOS CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO EM LONDRINA E ENTORNO.....	107
4.3	O DESENVOLVIMENTO DO PDUI DE LONDRINA .....	111
4.4	OPORTUNIDADES DE ARRANJOS PARA LONDRINA E ENTORNO ENCAMINHANDO A EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	115
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>120</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>129</b>
	ANEXO (UNIDADES REGIONAIS POR ANO E LEI DE INSTITUIÇÃO).....	129

## INTRODUÇÃO

As cidades, metrópoles e regiões metropolitanas são conceitos que repercutem no cotidiano e, atualmente, representam um contexto de relevância espacial para as nações, ganhando contornos espaciais regionais no Brasil e em outros países em sede política e jurídica, com maior ênfase nos últimos 60 anos, os quais demarcam a inversão da predominância populacional do campo para a cidade.

Esse fenômeno decorre dos avanços da tecnologia, inovação e comunicação (TIC) e aproximam e promovem o crescimento horizontal das cidades. Desta forma, é crucial a conciliação de interesses de diversos atores, em razão da preocupação jurídica de estabelecer direcionamento regional apto a reunir o interesse das pessoas, organizações privadas, organizações públicas das cidades, organização pública estatal e da organização pública nacional.

No Brasil, o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) veio conferir o fortalecimento no arranjo entre cidades, Estados e União, por meio de um alinhamento das normativas urbanísticas em prol do desenvolvimento urbano integrado. A questão central é a possibilidade de efetivação do Estatuto da Metrópole, diante dos problemas urbanos crescentes, o descompasso entre as unidades federativas no cumprimento das funções públicas de interesse comum na regionalidade e a escassez de arranjos jurídicos intermunicipais. O objetivo desta pesquisa é demonstrar a possibilidade jurídica de efetivação da Lei n. 13.089/2015.

No que se relaciona às normas urbanísticas brasileiras, a União direciona e delimita as normativas dos níveis estaduais e municipais, os Estados conferem delineamento regional das atividades e cidades integradas, e os Municípios delineiam as normas urbanísticas dos níveis estadual e nacional. A regulamentação do Estatuto da Metrópole visa contribuir para o desenvolvimento urbano integrado e regional, colaborando para o desenvolvimento nacional estratégico e envolvendo as atividades compreendidas como funções públicas de interesse compartilhado.

Para essa pesquisa, inicialmente é abordada a contextualização da metrópole no contexto global, nacional e regional. A relação do crescimento urbano deriva de uma formação histórica decorrente de um conjunto de fatores em âmbito global, como a relação do aumento das tecnologias, inovação e comunicação ao longo de décadas, transformando as realidades sociais das cidades e regiões.

As cidades são locais de concentração social e econômica, assim as alterações de tecnologia, inovação e comunicação afetam a dinâmica social, política, jurídica e econômica, e as cidades com maior representatividade no contexto nacional ou regional passaram a ser consideradas metrópoles.

No cenário brasileiro, existem várias cidades tidas como metrópoles no contexto territorial e jurídico, seja por sua representatividade, ou em razão do reconhecimento social da cidade como metrópole, contemplado em legislações como sede de regiões metropolitanas. A Lei 13.089/2015 apresenta possibilidade jurídica para implementação da metrópole compatível no plano legal, coincidindo com os delineamentos espaciais.

As regiões metropolitanas são esferas administrativas e não possuem responsabilidades dentro do ordenamento jurídico brasileiro, por não representarem entidade federativa, portanto sem competências e autonomia. As entidades federativas brasileiras são a União, Estados e Municípios e Distrito Federal, enquanto as regiões metropolitanas não foram consideradas pelo constituinte como componentes da federação, ficando sem autonomia e atribuições constitucionais.

Nas regiões metropolitanas, os interesses e a responsabilidade acabam por se sobrepor e, por isso, o constituinte denominou como interesse comum a expectativa de conciliação das unidades federativas para os anseios regionais. Assim, os arranjos celebrados em sede regional caracterizam arranjos entre diferentes entes federativos, possibilitando a adoção de responsabilidades comuns.

Esta conciliação de responsabilidades precisa cuidar, inclusive, do Direito Urbanístico, com regulação de solo, zoneamento e mobilidade. Autores como Alaôr Caffé Alves (1999, 2016), Edésio Fernandes (2004, 2005, 2006, 2008), Mencion (2015) e outros, destacam a necessidade da pauta jurídica regional no cenário nacional e no cenário internacional, e tal carência é relatada por estudo comparativo elaborado por Acher (2004), Lefrève (2009) e Edésio Fernandes (2004, 2005, 2006).

A previsão constitucional brasileira se baseia no modelo federativo cooperativo em relação à divisão das atribuições das unidades federadas, prevendo a administração regional para o exercício de funções públicas de interesse comum, com previsões regulamentadas na Lei n. 13.089/2015. A efetivação da realidade regional não se tornou efetiva, em 2015, com a aprovação normativa no campo legislativo, uma vez que a norma prevê que cada região metropolitana tenha seu Plano

de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para a finalidade de consolidar a governança plena.

Anos após, como desdobramento do Estatuto da Metrópole, tem-se PDUIs sendo discutidos em diversas regiões do país, e a aprovação de dois, somados aos muitos municípios que passaram a compor regiões metropolitanas. Esta base teórica é construída através de contribuições de Mencio (2015), Araujo Jr., Fresca e Paulino (2018), Longo Filho (2019), Hoshino e Moura (2019), Marrara (2020) e Pereira (2020) .

Tal discussão do PDUI faz-se presente na Região Metropolitana de Londrina, com diversos levantamentos técnicos e científicos e discussão por parte dos interessados, sociedade civil, municípios vizinhos e o Estado. Os casos de efetivação de PDUI acabam apresentando caminhos normativos possíveis e desdobramentos para a realidade urbana regional de Londrina, com a promoção de arranjos em vários segmentos urbanísticos, alinhamento de Planos Diretores e regulação no contexto regional com apontamento das áreas de risco para implementação dos instrumentos urbanísticos e políticas setoriais como de saneamento, uso e ocupação do solo e mobilidade.

A discussão também fragmenta na implicação da busca, por parte dos municípios pertencentes a uma região metropolitana, em implementar as funções públicas de interesse comum por meio dos instrumentos regionais. As contribuições intercalaram o âmbito constitucional e urbanístico. No âmbito constitucional, tem-se referência de autores como Horta (1999), Moraes (2014) e Bonavides (2020). Já na área das relações urbanas, fontes como Silva (2011), Rech e Rech (2016) e Longo Filho (2019).

A escolha da Região Metropolitana de Londrina (RML) ocorre em razão de ela ser a primeira região metropolitana formalmente instituída no interior brasileiro. Na década de 1970, a RML se apresentava como aglomeração urbana diante do intenso crescimento demográfico, com a conexão urbana entre as cidades de Londrina e Cambé, além de problemas como direcionamento de esgoto a rios que indicava prejuízo à coletividade de municípios. Desta forma, a RML foi instituída após 67 anos da criação da cidade de Londrina, ocorrida em 1934, com a instituição da RML em 1998.

A pesquisa é importante para demonstrar se o Estatuto da Metrópole

pode possibilitar avanços na articulação das cidades conectadas por interrelações diárias de fluxos sociais e econômicos (que são caracterizados com idas e vindas, assim denominadas de fluxos pendulares capazes de ligarem as cidades por meio de malha urbana), contemplando a intervenção nos negócios jurídicos em sede urbanística dentro dos perímetros regionais e fortalecendo arranjos jurídicos regionais entre unidades federativas para contribuir técnica financeiramente com o futuro do conjunto de cidades. Assim, a pesquisa alinha o negócio jurídico e as relações organizacionais no Estado contemporâneo entre as cidades no contexto metropolitano.

Neste contexto, a relação fática intermunicipal se desdobra em interferências na ordem urbanística, além de implicar em novas demandas cotidianas e, a partir disso, maior zona de influência de grandes cidades, com aglomeração de pessoas, comércio, banco, atividades de lazer e outras características de atração de cidades que passam a representar um centro de influência regional, nacional ou internacional.

A área interconectada pelos fluxos necessita de regulação jurídica, que busca positivar no Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) para desdobrar em desenvolvimento nacional a partir da efetivação da metrópole. Dessa forma, os capítulos estruturam a possibilidade de aplicação jurídica do Estatuto no cenário cotidiano das regionalidades.

## **1 METRÓPOLE: INSERÇÃO NO CONTEXTO GLOBAL, CONCEITOS E REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL**

A construção do conceito de metrópole e região metropolitana está associada à reconfiguração do modo de vida na cidade pelas novas dinâmicas sociais, ambientais, econômicas e políticas dos atores no cenário de globalização.

A cidade contém uma comunidade, um grupo de pessoas com similaridades de interesses a ser buscado de forma conjunta fomentando, em muitos casos, inovações e mudanças nos territórios. A concentração de cidades altamente edificadas em torno de um núcleo, pode representar uma região metropolitana, já a cidade central ou com maior extensão urbanizada é o centro regional, também referenciada como metrópole.

Por isso, as metrópoles são vistas como uma construção histórica das dinâmicas sociais dentro de um território. Ressalta-se que a partir da intensificação da globalização, algumas cidades passaram a expandir as suas áreas de influências, desencadeando territórios cada vez maiores.

A mudança de chave nas cidades ocorre, em especial, pela ligação com o avanço tecnológico, inovação e comunicacional (TIC) em escala global. Atualmente, a metropolização é prevista no ordenamento jurídico para fins de regulação territorial e indicada por autores como Edésio Fernandes (2004,2005, 2006) e Milton Santos (1993) como característica da urbanização brasileira e mundial (ASCHER, 2004).

As grandes cidades estão espalhadas. Elas concentram realidades sociais, econômicas, ambientais, culturais distintas e diversos outros aspectos que podem influenciar os fluxos de um território. Percebe-se a importância de compreender as cidades como centro de influência regional, nacional e internacional, justificando a demanda de articular, juridicamente, com as entidades federativas interessadas pela possibilidade de regulação.

As cidades são locais que possuem finalidades além da mobilidade e passagem de pessoas: são hoje locais centros de moradia, lazer e trabalho (LEFEBVRE, 2010). Quanto maior é a cidade, maior é a interação com outros centros urbanos em múltiplos níveis, seja na região, nação ou entre outros países. Pode-se citar como exemplo de cidades com influência de múltiplos níveis Nova York, Londres,

Paris e São Paulo.

Neste sentido, as regiões metropolitanas e seus núcleos são territórios de grande influência para os demais espaços, promovendo o fluxo de pessoas no seu interior e em seu entorno. Por essa razão os estudos se desdobram em diversas áreas do conhecimento como a geografia, a economia e o direito.

Isso demonstra a relevância teórica da metrópole e da região metropolitana e que sua sustentação teórica ultrapassa as trincheiras das ciências, desencadeando previsões dentro do ordenamento das nações. Nos centros urbanos é visível a integração social, prestação de serviços variados e diversos produtos ofertados que contribuem para a formação da concentração de pessoas em torno do núcleo.

Essa concentração de pessoas em uma determinada localidade possibilita a transformação de uma vila em cidade, e de uma cidade em um agrupamento de cidades. Dentre os fatores que são motores da transformação da realidade urbana está a economia capitalista, o desenvolvimento das ciências, o avanço das tecnologias, questões relacionadas a políticas e busca de melhores condições de vida, e os interesses pessoais que levam a globalização a transformar o fluxo das cidades.

Esta construção do cenário regional acontece graças aos avanços urbanos, com muitas pessoas concentradas em polos territoriais, aumento crescente da industrialização e aumento no investimento em regiões centrais, dentro de um determinado território.

As cidades crescem horizontalmente e verticalmente todos os dias diante de investimentos públicos e privados. Verticalmente em razão das edificações de prédios, sobrados e outras construções de mais de um pavimento. Horizontalmente, em decorrência da expansão da malha urbana capaz de interligar mais de uma cidade. Assim sendo, a expansão da malha urbana intermunicipal é uma das preocupações do Estatuto da Metrópole.

Soma-se a isso o fato de que as cidades que possuem maiores investimentos público e privado costumam ser centros de regiões urbanas, pois há estrutura como viária, tecnológica e comercial, proporcionando melhores condições para a instalação das sedes decisórias, seja das empresas, escritórios ou mesmo de edifícios públicos.

A transformação do contexto urbano atual é representada com a dinâmica entre as cidades, e a cidade centro que, por vezes, passa a concentrar a atividade estratégica articulada, com base na estrutura das cidades e nas possibilidades de fluxos sociais e econômicos, produz o fenômeno denominado como metropolização (FERNANDES, 2004).

Para aprofundar no estudo da possibilidade de efetivação do Estatuto da Metrópole, desdobra-se a pesquisa inicialmente na dinâmica global que transformou o contexto urbano, promovendo a metropolização. Segue com a conceitualização de metrópole e região metropolitana, histórico brasileiro das relações regionais e o desdobramento do Estatuto da Metrópole, com as principais conceituações urbanísticas regionais apresentadas nesta normativa brasileira.

Essa base contribui para demonstrar a possibilidade de efetivação da Lei n. 13.089/2015 no atual contexto urbanístico, e ordena as relações urbanísticas regionais por meio de regulação regional dirigida ao grande número de metrópoles institucionais que demarcam o território brasileiro. Desde a década de 1970, os estudos jurídicos das possibilidades regionais vêm se estruturando em prol do desenvolvimento equilibrado das cidades em relação à regionalidade e, para além destas dimensões territoriais espaciais, nas esferas estaduais e nacionais.

## 1.1 O CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO PARA O SURGIMENTO DAS METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS

Delimitar os principais impactos da globalização e apresentar qual a sua interrelação com o desenvolvimento das grandes metrópoles, na atualidade, é uma questão complexa. Partindo dessa premissa, as cidades podem ser conceituadas enquanto centros históricos pelas quais as relações humanas se solidificaram, e sua origem precede o surgimento dos primeiros Estados-Nações.

As cidades são os centros das relações e surgem antes mesmo das primeiras nações. São as formações das primeiras comunidades que permitem a intensificação da interação entre os indivíduos e, posteriormente, as relações com as organizações. Assim, a interrelação das cidades decorre do interesse dos indivíduos ligados a uma finalidade comum. Esses indivíduos são ligados por língua comum, identidade territorial e outros fatores.

Com a globalização, no século XX há a intensificação no relacionamento de pessoas de diversas cidades em nações diferentes. Compreendendo a globalização como a conexão das nações, nas palavras de Cenci e Muniz (2020, p. 105) a “globalização trouxe integração econômica, proximidade decorrente das ferramentas de comunicação e contato mais aprofundado com novos valores e culturas”.

Com o avançar dos séculos, a globalização demarca a interdependência entre os países: territórios que antes eram tidos como isolados e autossuficientes, passaram a abrir fronteiras e demandas dos demais territórios tidos como territórios internacionais. Isso resultou na crescente relação das cidades para a conexão internacional, além das conexões destas cidades com outras e com o Estados/províncias de suas nações. O fortalecimento da interdependência ocorreu no século XX, quando os laços entre países se consolidaram e os riscos, antes restritos a locais, passaram a ser percebidos como globais.

O século XX, no interregno de 1902-2000, foi repleto de transformações sociais, econômicas, ambientais e em outras esferas que apresentaram uma nova realidade urbana e interconectada com outras cidades nacionais e globais. Cidades de países capitalistas são reflexos da globalização à medida em que incorporam as tendências econômicas importadas e exportadas por países estrangeiros de igual sistema econômico (SANTOS, 2003; CASTELL, 2002). Edésio Fernandes (2005) afirma que o crescimento da urbanização foi um dos grandes fenômenos globais que marcaram o século passado e ainda as cidades como cenários para as interações sociais e econômicas.

Este século foi marcado pelo aumento populacional que decorreu de dois fatores: aumento da taxa de natalidade, com famílias cada vez maiores, e a população com maior expectativa de vida, em razão da ciência, técnicas sanitárias e melhores condições de vida nas cidades (HARBERMAS,2001; SANTOS,1993).. Com isso, se torna necessário maior parcela de território para produção e moradia que atenda às demandas em escala, geradas pelo aumento populacional.

Isso se desdobra em movimentos em escala ou também denominado como movimento de massa por parte das pessoas, com demandas idênticas a serem atendidas (HARBERMAS,2001; SANTOS,1993). Inclusive, foi durante o período Pós-Guerra Mundial que se acentuou o crescimento demográfico no território europeu e

estadunidense. Conseqüentemente, ocorreu a busca por escala na produção, que é relacionada ao aumento populacional, e este fenômeno se desdobra no aumento produtivo para atender a população que crescia em progressão geométrica, enquanto a produção procedia em progressão aritmética.

Deste modo, a preocupação era a falta de alimentos, moradia e outros fatores cruciais à sobrevivência. Na busca de aumentar a produção, as inovações são implementadas seja no campo ou na cidade para atender à população. Isso contribuiu para a automação na forma de produção, e a partir da sua implementação, em uma menor demanda populacional nas atividades automatizadas.

Atividades que antes demandavam grande parcela de pessoas, passaram a introduzir tecnologias na produção, com redução de custos relativos a funcionários. Essa mudança na produção tem raízes no século XVIII e XIX com o período de industrialização na Europa.

O efeito campo e cidade alterou a forma de perceber as cidades. Com a introdução de tecnologias no campo, ocorreu a dispensa das pessoas que lá trabalhavam nas atividades agrícolas, em razão da implementação das automações geradas pelas novas tecnologias importadas de outros países. Isso demonstra que a inserção do fenômeno global com o intercâmbio de tecnologias impulsionou o movimento campo-cidade, também denominado de êxodo rural, caracterizado pelo fluxo de pessoas do campo para a cidade por não terem mais meios de subsistência no campo.

A implementação de novas tecnologias na agricultura e pecuária promoveram a mudança do cenário rural com a implementação de máquinas e técnicas de automação agrícola nas atividades que antes eram realizadas por pessoas. Ainda havia a inserção de pessoas que residiam na cidade, mas que em época de safra eram chamadas a trabalhar nas zonas rurais, condição tida como agrícola e temporária (HABERMAS, 2001, SANTOS, 1990).

Da manufatura às máquinas de produção em escala, as pessoas saíam do campo e migravam para a cidade. Desta forma, inverteu-se a concentração de pessoas: do campo, para a predominância de pessoas nas cidades. Atualmente a população urbana é a maioria não só no Brasil, como no mundo, e esta mudança é fruto das últimas décadas.

Esses dados permitem compreender o fenômeno campo-cidade que

ocorreu de forma conjunta em vários países, além da inserção da automatização em atividades antes realizadas de forma repetitiva por pessoas. A cidade deixa de ser vista como mero local de passagem para as pessoas para se caracterizar como local de moradia para a maior proporção da população, invertendo a relação de campo e cidade.

Além do efeito campo e cidade, outro efeito do meio urbano decorrente da globalização foi a relação instituída entre o centro e as periferias. A marcha de pessoas do campo para a cidade demarca a relação centro e periferia, pois estas buscavam novas oportunidades concentrando-se às margens dos centros urbanos, em moradias com estruturas precárias e temporárias. Nos centros das cidades encontravam-se indivíduos com condições e atuações diretas nas cidades; já nas margens das cidades, os novos moradores da região urbana buscavam condições de subsistência em uma nova realidade.

O centro-periferia demarca o momento inicial da aceleração da urbanização crescente, diante da mudança na forma de produção global, com a implementação de automações, especialmente na agricultura. Tal fator resultou em uma massa de pessoas sem ocupação no campo, fazendo-os migrar para as cidades em busca de melhores condições. Cabe ressaltar que os indivíduos ao migrarem para a cidade se depararam com a falta de ocupação, ocasionando desemprego em massa, e repercutindo em cenários de marginalização social e aumento da desigualdade (SANTOS, 1993).

Ademais, as mudanças tecnológicas também aproximaram as pessoas, com o aumento na velocidade nos meios de transportes, como a criação do trem a vapor, no século XVIII. Já no século XX a tecnologia do transporte aumentou sua escala de produção quando Tom Ford popularizou os veículos. Ele destacava que as pessoas ainda pensavam na possibilidade de cavalos mais rápidos, entretanto elas foram surpreendidas com o carro, que foi uma das grandes inovações capazes de aproximar territórios. Esta aproximação promoveu as ligações entre espaços por meio da criação de mais rodovias para movimentação de veículos terrestre (GODWIN,2012).

Desta forma, os transportes permitiram que as pessoas pudessem viver nas cidades próximas à cidade núcleo em que trabalhavam, dado o fato de terem mecanismos para chegarem ao trabalho, de forma rápida. Neste sentido, o estímulo

para a construção de estradas possibilitou o efeito entre cidade dormitório-cidade núcleo, com cidades dormitórios destinadas a moradia por custos atrativos e as cidade núcleos destinadas ao trabalho, lazer e custos elevados para moradia.

Outro fator global foram as crises percebidas nacionalmente e internacionalmente. As crises também tiveram efeitos globais na dinâmica das cidades e provocaram mudanças locais que refletiram nacionalmente e internacionalmente. Por exemplo: a crise de 1929 com a quebra da bolsa americana desencadeou a política voltada ao estímulo do crescimento local com fomento de intervenção do estado no território estadunidense. Essas políticas foram estabelecidas com base nos estudos de Keynes (HARVEY,2010). Em 1973, a crise do petróleo desencadeou a escassez dessa commodity, com o aumento do preço de produção e busca de formas alternativas de combustão para motores e, em 2008, a crise imobiliária afetou a política de acesso a crédito para a construção de imóveis para os norte-americanos.

Além disso, a Segunda Guerra Mundial também desencadeou uma série de avanços e inovações que refletiram nas tendências espaciais mundiais. Dentre as novas tendências, incorporou-se a concepção de bem-estar social, conseqüentemente as nações passaram a buscar promoção de políticas sociais.

No campo da inovação foram diversos desdobramentos em razão da corrida tecnológica, no interregno de guerra, que permitiram o avanço comunicacional, possibilitando desenvolvimento econômico das nações, especialização dos serviços e interação internacional fluente. Como resultado desse período, tem-se a reconstrução da cidade e de políticas públicas voltadas para o atendimento de demandas públicas, somados ao fato do grande crescimento populacional, após a guerra, diante da explosão de natalidade no período de 1945-1964. As novas formas de comunicação desencadearam alteração na noção de tempo e espaço. Isso se deve ao avanço tecnológicos que permitiu a conexão das pessoas em nível global.

Nos anos 2000, ano de transição entre o século XX e XXI, o crescimento das empresas em rede de conexões globais com compartilhamento instantâneo estava em seu declínio. Tal fator indicava que as pessoas poderiam estar conectadas para mediação de contatos em igual tempo, independentes do local onde estivessem, o que resultou em nova forma de ver a cidade. O século XXI passou por uma alteração nos contatos entre pessoas e empresas, com fluxos comunicacionais exponenciais de forma global e síncrona, estimulando dinâmicas de descentralização

organizacional.

O fator comunicacional e a expansão das formas de contato possibilitaram a ligação de sistemas de empresas privadas e das nações para organização de seu sistema de gestão, possibilitando especialmente a relação cidade-região de forma instantânea. O local de instalação de prestação de serviços à comunidade ocorria de forma centralizada nas cidades núcleos para possibilitar o acesso a maior proporção de pessoas.

Santos (1993) e Castell (2002) destacam que a revolução da comunicação permite fluidez no relacionamento e nas transações que foram facilitadas. Relações sociais e econômicas passaram a aumentar seu raio de influência e interação, pois agora é possível a comunicação com cidades distantes. Deste modo, as interrelações das cidades são figuradas cada vez mais em rede, com a análise dos fluxos sociais, econômicos e comunicacionais dentre diversas cidades, estados e países.

Atualmente, o momento urbano caracteriza-se como pós-industrial, em razão das demandas sociais nas cidades estarem cada vez mais voltadas à busca de serviços especializados, ao contrário do período industrial em que a preocupação se voltava às atividades industriais (SILVA, 2011). Ou seja, a produção não precisa necessariamente estar no local, se produzida nas cidades próximas, mas pode ser importada de outros locais, ainda que distantes.

Desta forma, as cidades que antes eram palcos industriais, com o tempo passaram a ser pautadas nas atividades de prestação de serviço para atender às novas demandas. Com o fenômeno regional, este polo de serviços é a cidade núcleo, que detém a concentração das atividades de prestação de serviço com hospitais, escolas, sede de empresas e outras atividades para atendimento da comunidade local e regional.

Estas cidades centrais da regionalidade representam o território onde grandes parcelas dos eventos de lazer acontecem e os acúmulos dos problemas sociais se evidenciam como a segregação espacial, “atenuada na maior parte das metrópoles” (BAUMAN, 2009, p. 40).

Com os avanços de tecnologia, inovação e comunicação, verifica-se grande parcela da população nas cidades núcleos de modo a buscarem atendimento de suas demandas por aí encontrarem um leque de possibilidades. Com base na

projeção da ONU (2018, p. 4), em 2030, aproximadamente 30% das pessoas do mundo habitarão cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Os dados revelam a projeção para as megacidades, também consideradas em muitos casos como metrópoles, que centralizam fatores econômicos, sociais, políticos e de outras vertentes. Esses dados ainda revelam a dinâmica geopolítica prevista para os próximos anos e permite estruturar o ordenamento jurídico para sustentar as relações com cidades cada vez crescentes.

É notória a importância da metrópole que, na concepção de Fernandes Jr. (2006; 2004), sobressaem-se no urbanismo brasileiro as regiões metropolitanas, presentes em diversas partes do território, pois o território brasileiro é constituído por diferentes metrópoles, enquanto em outros países existe somente uma grande metrópole.

A globalização em escala impulsiona o crescimento das cidades, o desenvolvimento do raio de abrangência da atuação de um território, a aceleração dos acontecimentos econômicos, as transferências de informações entre territórios, a mitigação da relação tempo e espaço e outros fatores que impulsionam o anseio da regulação urbanística regional, em razão do descompasso social e ambiental causado pelo desequilíbrio nas cidades.

## 1.2 REGIÃO METROPOLITANA E METRÓPOLE: DA FORMAÇÃO AOS CONTORNOS CONCEITUAIS

Antes de apresentar contornos sobre o entendimento acerca das metrópoles, é preciso compreender a cidade e suas características: a cidade é palco das atividades sociais como o trabalho, lazer, moradia, mobilidade e outros. Com a expansão de território, a cidade passou a ser vista como um fragmento do território regional, não sendo restrita à área edificada habitável e local, mas a outros lugares.

Seja em área urbana ou área rural, isso demonstra componente importante para a cidade em suas interações entre as pessoas, não apenas local, mas regional. A cidade é importante para as interações cotidianas e segmento da regionalidade. Este conceito foi construído por um instrumento tido como Carta de Atenas, em 1933 (LE COBUSIER, 1993). A visão extensiva da cidade e a concepção

como parte de um território regional abrange uma percepção atribuída pelos arquitetos e urbanistas no começo do século XX.

Atualmente as cidades possuem novas dinâmicas e os novos anseios nas cidades surgem com novas realidades sociais e ambientais. Um dos reflexos das cidades é a expansão dos centros urbanos, que contribui para o crescimento urbano horizontal, ligação da extensão de um centro urbano a outro centro e formação de conurbação urbana, também denominada de região.

Cidades em torno de um núcleo urbano podem ser conceituadas como região metropolitana e caracterizam-se diante das interações entre as pessoas dentro do território regional, mas o fluxo central ocorre nas metrópoles, onde há concentração social e econômica.

Com a demanda social de estrutura da cidade, altera-se a realidade urbana. Com o passar do tempo, nova realidade urbana implica em novas áreas construídas para atender ao crescimento do consumo nas cidades e isso demonstra a busca por extensão de áreas para construção de casas, prédios e outras estruturas capazes de atender aos anseios populacionais.

É associado à imagem da cidade a identidade urbana com pontos centrais. Além do perímetro urbano, também há a circunscrição rural demarcada pelas plantações e criação de animais dentro dos limites das cidades, além das áreas de preservação próximas aos rios e nascentes e outras áreas destinadas à preservação. Assim a concepção da cidade não é restrita à área urbana, mas a todas as áreas dentro do limite territorial identificado como o limite espacial local, da cidade.

Na definição de Silva (2011), as cidades não se resumem à concentração de pessoas em um determinado território. Desta forma, torna-se crucial a análise de outros fatores como: a) demográfico; b) econômico; e c) subsistema-administrativo; comercial; sociocultural e ecológico.

O termo “cidade” não é um conceito absoluto, mas coerente com questões espaciais e cronológicas. Em outras palavras, a conceituação de cidade altera-se com base no país ou época de aplicação. José Afonso da Silva (2011) ao destacar as variáveis que compõem as características que referenciam o termo cidade, associa a cidade com número de pessoas, movimentação econômica, estruturação de serviços públicos e privados.

No contexto das cidades, em especial das áreas urbanas, os serviços

e produtos ofertados são variados e isso deve-se à divisão do trabalho cada vez mais extensiva, às múltiplas formações para prestação de serviços específicos, à criação de necessidade e à dependência individual de outros indivíduos e organizações (SANTOS, 1993; ASCHER, 2004).

A prestação de serviço caracteriza a cidade hodierna, com a atração de pessoas para seu território por meio da promoção de lazer, trabalho e moradia. Quanto mais próximo dos polos prestadores de serviços, mais especializadas são as atividades prestadas pelos indivíduos e organizações, e mais há movimentação econômica.

Reflete da realidade dos grandes centros prestadores de serviço a urbanização direcionada ao atendimento dos anseios sociais, a busca por criar necessidades de consumo, a atração de pessoas que residem distante e a expansão da circunferência de abrangência do território. Concentração de serviços em torno de uma estrutura comercial remete aos burgos, onde os artesões realizavam os comércios de seus produtos para as pessoas que residiam próximo. De igual forma, as cidades concentram as atividades e os produtos para pessoas da localidade e de regiões próximas.

Destaca-se que a preocupação espacial está centrada na necessidade de prestação de serviços, não se limita às necessidades de subsistência como no princípio da vida em comunidade. O atendimento aos desejos individuais leva à busca dos indivíduos pelos centros urbanos que incorporam nas cidades um leque de serviços e produtos prestados à comunidade (SILVA, 2011, p. 21).

As cidades precisam mutuamente das cidades vizinhas, de forma que o território é percebido como dependente de outros territórios, formando rede. Além disso, a cooperação entre as cidades acaba por evitar problemas socioambientais futuros, pois a possibilidade regional é uma oportunidade de o Estado promover o devido cumprimento e utilização dos espaços. Cidades restringem a seu espaço territorial previamente delimitado, enquanto o conjunto de entidades federativas podem contribuir para esse arranjo de forma alinhada.

O conjunto de cidades vizinhas também possui problemas similares, por isso Fernandes (2004, p. 74) conceitua região metropolitana como “o conjunto de problemas comuns a serem resolvidos por prestação de serviços comuns. Indo mais além, exige planejamento socioeconômico, territorial, controle do solo e ordem política

institucional [...]”.

Como problemas compartilhados entre as cidades pode-se verificar as restrições de mobilidade urbana, precariedade de moradia para os residentes na regionalidade, ausência ou precarização do saneamento básico para a estrutura regional, falta de acessibilidade urbana inclusiva, inexistência de áreas de lazer compartilhadas (parques, praças, bosques e outros), paisagismos entre os centros e outros fatores que englobam interesses que ultrapassam a circunferência das cidades.

A metrópole é associada ao avanço das relações internacionais que refletiram na expansão urbana e, com isso, cidades passaram a concentrar parcela de serviços disponibilizados à comunidade local e de circunferência que se estende para regionalidade, nacionalidade ou mesmo no contexto internacional. Como metrópole regional tem-se a cidade de Londrina, como metrópole nacional a cidade de Curitiba, e como metrópole com abrangência internacional, a cidade de São Paulo (IBGE-REGIC, 2018; SANTOS, 2004) .

A situação metropolitana é visualizada como fato decorrente da dinâmica das cidades de forma a integrar os territórios, seja por meio da malha urbana ou das relações cotidianas entre os territórios, o que sinaliza na situação metropolitana uma pequena parte que compõe um contexto maior (AZEVEDO, 1967).

Le Cobusier (1993) denota que esta concepção da metrópole enquanto fato social é elementar ao urbanismo, como destacado na Carta de Atenas de 1933, que antes reportava a cidade como fragmento. Em 1967, a sua concepção transcorreu com a ideia da “soma das partes” (AZEVEDO, 1967, p. 121), sendo a região metropolitana um resultado da dinâmica expressa pelos acontecimentos, indo além do fenômeno “jurídico-político” puramente (SILVA, 2011, inserir página).

À medida que os anos passam, a reconfiguração das dimensões e a importância das cidades para outros territórios passa a se expandir e tem-se o fenômeno da metropolização. Essa reconfiguração territorial das cidades como zonas de influência para outras cidades, região ou nação, demonstra a expansão da dependência dos territórios que, atualmente, estão interligados através das relações em rede.

As conexões espaciais são mais fluidas, e diante do aumento da velocidade das interações entre indivíduos e organizações, com uma única rua hoje podendo conectar duas cidades vizinhas. Nesta busca de parametrizar a realidade

espacial, tem-se a origem de novas configurações urbanas, como a metrópole. Com base em Lefèvre (2009, p. 304):

A metrópole não é uma entidade política, mas é um território que faz sentido para inúmeros atores e atividades. É também um território que faz sentido para algumas políticas públicas, como os transportes ou a moradia.

As definições sobre as divisões espaciais variam de acordo com critérios estabelecidos dentro de uma realidade regional, e com as disposições e bases do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT, 2020, p. 4): “Las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países y regiones”.

Em outros termos, a metrópole se diferencia das demais cidades diante de suas finalidades públicas. O termo metrópole tem origem grega, remete ao termo “pólis” remetendo à cidade e a “metro” (méter), definida como origem ou mãe, ou seja, na origem da palavra designa a cidade geradora (ARAUJO JR., 2008; MENCIO, 2015).

O significado de metrópole ainda se desdobra na relação territorial da cidade de origem da tomada de decisão. Vianna (1999) cita Lisboa (Portugal) como metrópole das cidades brasileiras na época colonial, pois a cidade portuguesa determinava condições de regulação das realidades brasileiras.

Autores brasileiros da década de 1970 (AZEVEDO, 1967; GRAU, 1979) associam o conceito de metrópole à continuidade da malha urbana conectando cidades vizinhas, ressaltando o aspecto de fluidez entre uma cidade conectada a outra por indivíduos que percorrem o território sem perceber, necessariamente, que saiu de uma cidade e encontra-se em outra. A continuidade espacial das áreas edificadas é componente da caracterização metropolitana. Centros urbanos se unificavam em uma única extensão, mas com divergências com relação à situação de cada cidade, diferenciando as metrópoles das demais cidades.

Conceitualmente, região metropolitana é a ligação de cidades unidas ao redor de uma cidade núcleo (MORAES, 2014, p. 295), onde existe a concentração de pessoas e empresas distribuídas espacialmente de forma a interligar econômica e socialmente o território e as cidades próximas que podem compor a extensão urbana

da região metropolitana no passar do tempo (ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018), sendo que a área de abrangência do centro pode ser regional, nacional ou internacional

Alvez (2016) ao buscar determinar o que seria a metrópole, informa que o conceito pode ter variações de acordo com o tempo e local, mas que, segundo ele, o critério quantitativo com base na relação estatística não contribui para a efetividade da realidade regional.

A definição de RM é abordada como um conceito caleidoscópico, assim como sujeitos que nela estão inseridos (“homem metropolitano”). Uma sensação de pertencimento ao espaço é a identidade relacionada ao território, típica do fluxo nas cidades, a regionalidade é despertada nos sujeitos (ALVES, 2016, p. 171 e 172).

Ainda como objetivo de definir a região metropolitana, Santos (1993; 75 – 76) afirma que a região é formada por mais de uma cidade e à cidade central atribui-se o termo metrópole. A região recebe a nomenclatura da cidade central da região metropolitana. Isso condiz com a formação das regionalidades para o planejamento da estrutura nacional com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial e melhores condições de vida.

Concebe-se a região urbanística como ponto de uma formação espacial apta a interligar fronteiras e interesses de modo estratégico, com a finalidade de facilitar a prestação de produtos e serviços às comunidades. Com esta concepção, a regionalidade é uma estrutura espacial adotada por um conjunto de cidades para alcançar seus objetivos de forma célere e diminuir problemas coletivos.

Nas palavras de Meyer (2000, p. 7), “[...] o movimento de agregação, e a palavra conurbação traduz do ponto de vista semântico a ação de reunir em um todo de diversos núcleos cidade pela unificação das suas malhas urbanas”. Através desta construção urbana, o autor destaca que o conceito de metrópole é “expressão de um processo de articulação e não desarticulação do território urbanizado [...]”. Isso conduz à interpretação de que a metrópole é o resultado da história urbana que apresenta como um dos resultados a conexão de cidades.

Assim, as metrópoles podem ser capitais de Estados e as regiões onde se localizam podem possuir em sua nomenclatura a cidade central, assim como Londrina como metrópole, e a região é a região metropolitana de Londrina. Ou seja,

as metrópoles não são apenas as capitais de Estados, também são cidades de influência dentro de um território nacional ou internacional. Destaca-se ainda que existem metrópoles com menos de um milhão de habitantes, apesar de no início, a nomenclatura referenciar as cidades com mais de um milhão de habitantes (SANTOS, 1993, p. 45-75).

A cidade passa a ter funções e proporções inusitadas, polarizando cultural, econômica e socialmente toda uma região e, não raras vezes, todo o espaço nacional (exercendo influência até mesmo no plano internacional). A metrópole, fruto do mundo moderno, expande-se de forma a provocar a fusão, em uma só textura urbana, de duas ou mais comunidades distintas e pertencentes a áreas político-administrativas diversas (ALVES, 2016, p.140).

As cidades divergem das metrópoles por critérios quantitativos e qualitativos: delineando as metrópoles como o centro da regionalidade concentrando pessoas, centralizando a economia, detendo questões culturais, problemas estruturais, prestação de serviço para a regionalidade de forma estratégica e outros fatores (SANTOS, 1993). O critério de escala é incorporado ao fenômeno das metrópoles, assim as grandes cidades são tidas como “[...] pontos de colisão massiva [...]” (HARVEY, 2010, p.88).

Com isso, a cidade núcleo apresenta quantidade demográfica consideravelmente superior às demais cidades da regionalidade e economia proporcionalmente maior, somado ao fato de que por conta da globalização, a metrópole possui um caráter de comunicação instantânea, com novos meios de comunicação.

Santos (1993, p. 91) ainda apresenta a diferença das metrópoles em razão da instantaneidade informacional com demais cidades da regionalidade e nacionalidade. Isso garante a onipresença das metrópoles através da finalidade de interação com cidades periféricas e contribuição para o desenvolvimento regional. É um novo sistema apresentado para a realidade urbana ao final do século XX, que reordena a forma de organização administrativa das pessoas, empresa e Estado (SANTOS, 1993, p. 91-93). Isso corrobora o fato de que as cidades e metrópoles possam apresentar ligação internacional instantânea.

O fenômeno do surgimento de novas metrópoles em todos os locais do globo compõe o último estágio da urbanização e decorre da nova configuração

urbana por conta da globalização e da divisão de trabalho. Por isso, as metrópoles apresentam diversidade de atividades e produtos ofertados para a sociedade, além de estruturas e mecanismos de comunicações de qualidade. Isso torna a metrópole um centro de aglomeração econômica e de indivíduos (ASCHER, 2004, p. 55-57).

### 1.2.1 Importância geográfica das regiões metropolitanas e metrópole

A geografia está presente na maioria das conceituações sobre o termo MetrÓpole, em razão do caráter espacial da análise, e assim, os conceitos com bases geográficas se vinculam aos aspectos em demografia, fluxo, área de influência e área abrangida pelo espaço urbano. Por fim, a compreensão sobre o termo impacta em questões políticas que integram o campo de estudo geográfico na fase de interligação dos interesses comuns por compartilhamento dos interesses integrados.

As cidades e metrópoles são conceituadas por muitas instituições e entidades públicas com base no conceito de demografia, área que compreende o estudo de caráter técnico das pessoas em determinado espaço. A título exemplificativo, a cidade pode ter “2.000 [habitantes] em alguns países; 5.000, em outros; 20.000 para a ONU; 50.000, nos Estados Unidos da América” (SILVA, 2011, P. 24). Essa situação é verificada com metodologia quantitativa e auxilia a configuração de território enquanto cidade.

Considerando o caráter geográfico, há associação de cidades com mais um milhão de habitantes como metrópoles, como o Rio de Janeiro ou mesmo São Paulo. Contudo, não é só a extensão demográfica auxilia a conceituar a cidade como sendo metrópole para a geografia.

Para definir as regiões, mapeiam-se os fluxos de pessoas nesses locais e, assim, verificam-se as principais rotas dos indivíduos dentro de um determinado espaço territorial. Neste sentido, com base nos fluxos mapeados, percebem-se as interrelações de pessoas para com os núcleos urbanos ligados por malhas, para tipificar a existência do fenômeno regional com base na análise técnica.

Um dos principais fenômenos da ligação do centro regional às cidades vizinhas é o fluxo de pessoas que vão até elas para as finalidades de trabalho ou estudo no centro regional, e voltando para a sua cidade de moradia ao fim do percurso diário. Isso contribui para percepção de inúmeras tendências e mapeamento das rotas

diárias de pessoas, sendo possível visualizar os principais trajetos em tais regiões, e este fluxo, que remete às transições temporárias por determinado território, é reconhecido como pendular.

Ainda no cenário geográfico, a realidade das grandes cidades e sua continuidade urbana em territórios vizinhos é mapeado e registrado com o fenômeno da conurbação, elemento para a configuração do fenômeno regional.

O avanço da urbanização e o crescimento dos polos urbanos para as cidades vizinhas vêm contribuindo com novas configurações das cidades, exemplificadas pela extensão da malha urbana, pelas rodovias, edificações, praças e outras estruturas que conectam tais cidades. Os mapeamentos das vias urbanas são transpostos de forma cartográfica e demonstram a interação entre as cidades com o fenômeno da expansão viária.

### 1.2.2 Relações regionais e os contornos econômicos

Ainda hoje a metrópole pode ser vista como centro de decisões e concentração econômica dentro de uma regionalidade, nação ou globo. Desta forma, verifica-se o enfoque nas grandes cidades globais que movimentam economias nacionalmente e internacionalmente. Como cidades centrais para decisões do ponto de vista econômica, existe uma série de exemplos como Nova York (Estados Unidos), Londres (Inglaterra), Paris (França) e São Paulo (Brasil). As cidades, em especial as cidades sede das decisões, se transformam e inovam diante dos ciclos econômicos, seguindo a lógica apontada por Schumpeter (1982), ou seja, a reconfiguração econômica.

Este fenômeno da expansão da cidade e da configuração regional é movido pela economia capitalista e a expansão dos comércios, com base em Santos (1993). Por essa razão, a última revolução da urbanização, conforme Ascher (2004), volta-se à expansão horizontal da cidade e, com o crescimento, chega à fronteira com a outra cidade, configurando uma aglomeração de cidades, assim originando o fenômeno regional. Além disso, há a construção de grandes cidades caracterizadas como centros espaciais.

Para as cidades centros, também consideradas como metrópoles, existe uma série de conceitos que refletem a relação econômica, dentre os quais tem-

se: cidade informacional (SANTOS, 1990); cidade global (SASSEN, 2005); cidade comunicacional (CASTELLS, 2002) e; Metápolis (ASHER, 2004). Todos os conceitos direcionam a reflexão de que as grandes cidades se incorporam na globalização como centro de decisão e de acúmulo de capitais e refletem sua importância econômica em outras nações capitalistas. Também agrega a compreensão de que cidades podem se refletir dentro do cenário nacional, como é o caso de Curitiba, no contexto regional, como é o caso das cidades de Londrina e Maringá, no Paraná (IBGE-REGIC, 2018).

A importância das cidades para o comércio influencia a tomada de decisão. Santos (1993) destaca que as decisões tomadas nas metrópoles já se faziam presentes em outras localidades, mas com as TICs, o que mudou foi a relação tempo para a chegada da decisão. Isso implica dizer que as relações das decisões se fazem presentes em outros territórios, de forma célere.

Bancos possuem suas matrizes com operações complexas em cidades centrais e as operações bancárias cotidianas nas filiais. Igual compreensão da relação informacional de ordem econômica é vista na organização pública e privada. A diferença entre a metrópole de hoje e a metrópole anterior está no fato de se fazerem presentes, de modo simultâneo, as decisões em razão da implementação de tecnologia, inovação e comunicação.

Neste sentido, a lógica de alteração do território provém do reescalonamento das cidades por previsão em norma, pois esta confere a composição de cidades como metrópole, que é uma sugestão da literatura pós-keynesiana aos países (LEFÈVRE, 2009).

A intervenção política-administrativa no contexto espacial visa otimizar fluxos entre cidades, com isso proporcionando ganhos em escala à nação. Demonstra-se a estratégia por trás das institucionalizações da metrópole para fins de crescimento, controle espacial e otimização de recursos. Nesse aspecto, a regionalidade, além de conferida como um território espacial, passa a ser prevista no ordenamento do país, por meio de lei.

Percebe-se que através da lógica pós-keynesiana, o fenômeno regional não pode passar despercebido diante da acentuada importância do cenário espacial nacional e internacional. Cidades acabam unindo-se através da malha urbana, se tornam mutuamente dependentes e compartilham conflitos. Uma conurbação possui o núcleo metropolitano, onde há o centro regional, além das

demais cidades que compõem a metrópole, somado a zonas de influência constituídas pelos fluxos econômicos, sociais e culturais que interligam territórios de forma a conectá-los, sem necessariamente existir conexão da extensão urbana intermunicipal.

### 1.2.3 Apresentação jurídica dos conceitos de região metropolitana e metrópole

O fator regional acontece em diversas nações, e é um reflexo da divisão territorial das metrópoles e regiões metropolitanas. Os conceitos econômicos e geográficos não são necessariamente os transpostos para o cenário de institucionalização, como observado no Brasil e em outras nações (FERNANDES, 2004; MACHADO, 2009; LEFRÈVE, 2009; SILVA, 2011).

Essa ocorrência demonstra que o cenário literário não é transposto para a maioria dos casos práticos, e que as principais dificuldades levam os países a buscarem entrelaçar a realidade fática tanto no âmbito econômico como político com a realidade regional.

Os acontecimentos econômicos e geográficos contribuem para a reordenação por parte dos Estados em blocos de cidades com semelhanças. As políticas institucionais costumam unir as cidades em blocos regionais com base em: cidades com similaridade de situações de risco (zoneamento e questões ambientais), fluxo contínuo e fluído de pessoas com anseios de serviços integrados (movimentos pendulares) e proximidade territorial das cidades. A reconfiguração espacial firmada na metropolização apresenta uma estratégia de Estado para impulsionar o desenvolvimento do território nacional.

Assim, necessário se torna regular a categoria regional, respaldar com isso a regionalidade por meio das previsões normativas, tornando-se fenômeno jurídico político, apresentar a responsabilidade das unidades que compõem o Estado e definir a forma de atuação conjunta das entidades. O “ideal [das previsões dentro do ordenamento] é que haja uma convergência, de tal modo que o dever ser normativo reflita da melhor e mais autêntica forma possível a realidade do ser e dos valores metropolitanos” (ALVES, 2016, p. 175).

Destaca-se que a ausência de coerência da previsão regional com os acontecimentos fáticos vem no sentido de deslegitimar as colocações do legislador e, assim, retirar o conteúdo da norma, o que a literatura em parte denomina como

“metrópole de papel”, aquelas unidades regionais apenas conferidas em lei e sem valor para a sociedade. A falta de aplicação prática das institucionalizações metropolitanas como arranjo administrativo por parte de um conjunto de agentes deve ser evitada, pois a norma deve conferir possibilidades para além da previsão no intuito de efetivar a regulamentação consensual sobre as diretrizes regionais (CUNHA,2005, p. 1).

No Brasil, a cidade (município) e regiões metropolitanas são vistas como fenômeno jurídico-político. As cidades são conceitos inerentes ao direito em virtude da legislação de instituição das municipalidades e regionalidades. A cidade se qualifica pelo ordenamento brasileiro como município. As cidades brasileiras caracterizam-se como “núcleos urbanos, sede do governo municipal” (SILVA, 2011, p. 25-26).

Para ser um centro urbano, a cidade precisa possuir edificações e estruturas pública como prefeitura, hospitais e escolas (SILVA, 2011, p. 25-26). De igual forma, as regiões metropolitanas são o conjunto de municípios qualificados como região metropolitana por meio de lei complementar (MARRARA, ROSIM, 2021).

### 1.3 REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL SEU SURGIMENTO E CONSIDERAÇÕES

A Constituição Brasileira de 1937 já inicia com a previsão de institucionalização regional, através da autorização da união de cidades para busca de interesses intermunicipais, compartilhados por mais de uma cidade. Considera que a interrelação entre os municípios próximos poderia contribuir com a esfera administrativa na promoção das políticas territoriais para alcance de objetivos estratégicos por parte das administrações públicas municipais.

Na Constituição de 1946, esta interação das políticas setoriais incorpora ideais do federalismo cooperativo com a possibilidade de desenvolvimento de planos para a federação e regional (HORTA,1999). Isso implica a associação direta da relação Estados e União, uma vez que na época os municípios não eram inseridos no ordenamento como entidades autônomas. Isso dificultava que cidades sem grande representatividade no contexto nacional possuíssem regulação urbanística, mas as cidades eram descentralizadas de seus núcleos e os fluxos interespaiais eram contidos.

Em 1956, estudos de planos urbanísticos de outros locais do mundo acabam por apresentar reflexos nas pautas acadêmicas brasileiras, através da adoção de modelagem típica da administração pública privada, fundada nos mecanismos de Taylor e Fayol, que representa a administração clássica com pilares de planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação para finalidade de melhoria do sistema.

A Constituição de 1946 previa o estabelecimento cooperativo das esferas governamentais (União e Estados) para finalidades compartilhadas, no intuito de evitar repetição de trabalhos. Serviços conjuntos precisam ser estabelecidos de forma pactuada entre as esferas de governos. Planos para os territórios precisam ser revistos e readequados (BURKINSK, 1953).

Já na Constituição Brasileira de 1967 é prevista a possibilidade de o território dividir-se em regiões metropolitanas. Assim com a LC n. 14/1973, cidades tornaram-se núcleos de regiões metropolitanas de forma coercitiva por instituição da União. As RMs possuíam finalidade estratégica para o governo alimentar o crescimento da estrutura do país e impulsionar a instalação de empresas. Contudo, a economia enfraqueceu nos anos seguintes em razão de crises energéticas e crise do petróleo, em 1973.

Deste modo, Machado (2009) informa que a regulação da região metropolitana seria um facilitador para a organização federal. Posto isso os efeitos desta política foram sentidos a partir de 1973 (LC nº 14/1973 instituiu as primeiras RMs) por conta da economia, aumento populacional nos grandes centros urbanos e estímulo da União para instalação das empresas nestes centros urbanos, resultando na criação de autarquias regionais, no intuito de promover a organização socioespacial, política e econômica, por meio de planejamento (RECH, RECH, 2016). Em outros termos, a União buscava consolidar uma política regional.

O planejamento entre a união das cidades vizinhas em forma de região metropolitana foi instrumento adotado pela União através do Plano Nacional de Desenvolvimento, no intuito de promover a implantação de indústrias em determinadas regiões através da melhoria do sistema viário e outros elementos que compõem a estrutura urbanística (ARAÚJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018).

As redes viárias são as que conectam a extensão espacial no território brasileiro. Estes elos impactam na dinâmica de interação com o espaço territorial. As

primeiras regiões metropolitanas instituídas foram: São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre. Todas as cidades instituídas como metrópoles são capitais estaduais.

Essa normativa que instituiu as primeiras regiões metropolitanas, também buscou definir aspectos inerentes às atividades públicas regionais a desenvolverem e o planejamento por parte da coletividade de municípios pertencentes ao espaço regional. Dentre as atividades públicas regionais foram estabelecidas atividades de saneamento, mobilidade, zoneamento, desenvolvimento urbano sustentável e outras atividades que a legislação federal dispusesse como inerentes à regionalidade e de responsabilidade compartilhada, seguindo as necessidades intermunicipais verificadas como essenciais para o desenvolvimento urbano estratégico das cidades.

Em 1988, embora discutida a possibilidade de apresentar a figura regional como entidade federal, a Constituição apresentou novamente a região metropolitana como esfera administrativa, com previsão no artigo 25, §3º. Contudo, com relação às cidades, foi diferente, os municípios passaram a ter atribuições administrativas e de outras esferas, uma inovação ao texto constitucional. Dentre as novas atribuições está a regulação urbanística das cidades, prevista no texto constitucional com a previsão da Política Urbana, nos artigos 182 e 183 da Constituição, que precisava de prévia regulação para surtir efeito na relação dos instrumentos urbanísticos.

Em 2001, a lacuna da política urbana prevista pela Constituição passou por regulamentação através da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Esta norma regula a previsão da política urbana constitucional, assim apresentando contornos aos planos que guiariam as cidades, denominados de Planos Diretores.

O Estatuto prevê o PDUI como instrumento de política urbana. Além disso, insere a obrigatoriedade do planejamento das cidades (plano diretor) para cidades com mais de 20 mil habitantes, (replicando a concepção constitucional) e nas cidades pertencentes às regiões metropolitanas. A Lei n. 10.257/2001 é um marco em relação às normas urbanísticas nacionais e internacional (FERNANDES, 2004,2006). Além disso, apresenta diretrizes urbanísticas a serem implementadas nas cidades e em regiões metropolitanas.

A tentativa de institucionalizar a região metropolitana procedeu anos após, através do PL n. 3460, de 2004. O projeto previa que a região metropolitana é aquela com mais de 5% da população nacional ou a soma de dois núcleos urbanos com 4% da população brasileira (art. 6º, I, a do PL 3460/2004).

O PL ficou posteriormente conhecido como Estatuto da MetrÓpole, e é uma legislação de abrangência nacional. Outras normativas encontravam-se em âmbito das cidades e Estados, mas não havia consensos sobre a regulação regional, sendo que a Região Metropolitana é tida no ordenamento como uma estrutura espacial para o desenvolvimento social para evitar a fragmentação socioeconômica das territorialidades e contribuir para a efetiva promoção das administrações públicas.

A normativa tinha como foco apoiar a União no direcionamento urbanístico nacional, com a inserção de diretrizes gerais, unificação de conceitos acerca de região metropolitana e formas de constituição de regional (aglomeração ou região metropolitana).

No ano de 2005 foi aprovada a Lei dos Consórcios Públicos, Lei n.11.107/2005, que possibilitava ações interfederativas para a celebração de contratos, onde os interesses fossem coincidentes (“interesse comum”). Normativa esta que estava sustentada inclusive na previsão do artigo 241 da CRFB, com a previsão da instrumentalização, contribuindo para cooperação entre os entes federais.

Tal instrumento mostrou-se apto a corroborar a celebração de cooperação e contribuir para a otimização dos recursos indo ao encontro do princípio da eficiência. Posto isso, é um exemplo de sucesso das atividades colaborativas entre as cidades os convênios, tendo-se como exemplo o Consórcio no ABC Paulista e os consórcios de saúde.

Neste último, a ação promocional dos Estados implica no auxílio aos diálogos colaborativos entre diversas entidades federativas, a busca de descentralização das atividades de saúde que passa a ser deslocada às demais cidades. Com isso, há novos fluxos de forma ordenada por regulações pactuadas de forma regional.

O saneamento é um dos serviços previsto para execução de forma compartilhada entre Municípios e Estado. Para execução do serviço de saneamento podem ser adotados os instrumentos previstos na constituição para gestão interfederativa, convênios de cooperação e consórcios. Este arranjo interfederativo

está previamente previsto na Lei n. 11.445/2007 (Lei Federal do Saneamento Básico-al), com importantes alterações efetuadas em 2018 e em 2020 (ambas após a aprovação do Estatuto da Metrópole - Lei n.11.105/2015).

Nesse sentido, em 2013, com relação ao saneamento, por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842/RJ, ação questiona a constitucionalidade da legislação reguladora de ação interfederativa nas relações de saneamento básico. Aos municípios competiram a obrigatoriedade de se associarem para cuidar do saneamento de forma conjunta.

Esta questão se devia ao fato de a empresa em nível estadual tomar para si a responsabilidade com relação ao saneamento, e as cidades questionarem essa competência. Em paralelo a esta demanda, ADI na Bahia versava sobre a obrigatoriedade da formulação de promoção conjunta por parte das cidades e Estado. Decisões conjuntas são fundamentais em prestação de serviço compartilhado por entidades federativas, pois este é o entendimento que desprende da decisão.

Esse cenário retornou à discussão no legislativo brasileiro sobre as regiões metropolitanas e contribuiu para aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Metrópole de 2004, PL 3.460/2004. Em 2013, foram propostas 48 emendas ao projeto. Em 12 de janeiro de 2015 converteu-se o projeto na Lei n. 13.089.

Isso representou uma esperança na mudança das políticas públicas intermunicipais com o interesse do legislativo positivado para fins de diretrizes metropolitanas. Dentro da previsão havia, inclusive, penas de sanção caso não fossem regulados planos regionais (Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado-PDUI) até o ano de 2018, mas não foi aprovado nenhum instrumento de financeirização da unidade regional.

Neste sentido, após o período, iniciou-se a busca por regular a região metropolitanas através de planos urbanísticos para evitar as sanções administrativas previstas em lei por parte do executivo estadual e municipal. A discussão de sanção moveu Estados a regularem planos regionais e converteu em discussão de constitucionalidade da previsão normativa por meio da ação direta de

inconstitucionalidade (ADI) 5857/PA1. Dentre as discussões da ADI, a discussão central era acerca da faculdade ou obrigatoriedade dos gestores e servidores públicos estaduais para fins de deslegitimar a imposição de penalidade.

No ano 2018, a Medida Provisória 818/2018 se converteu, com algumas alterações, na Lei n. 13.683/2018, sendo retirada a previsão de penalidade dos gestores e servidores públicos estaduais, consecutivamente, na via judicial, perdendo o objeto da ADI 5857/PA. Assim, as medidas de cumprimento do Estatuto da Cidade continuaram a ser promovidas, mas sem a preocupação sancionatória. Além disso, a MP veio a alterar e apresentar novos conceitos inerentes à metropolização.

No mesmo ano, ocorreu a Medida Provisória 862/2018 que também visou alterar o Estatuto da MetrÓpole, de forma a alterar o procedimento de constituição das aglomerações, alterar a caracterização da região metropolitana (conceituação prevista no artigo 2º) e apresentar normas específicas para o território do Distrito Federal, contudo não foi recebida pelo legislativo.

Esta questão se devia ao fato de muitas empresas em nível estadual tomarem para si a responsabilidade com relação ao saneamento e as cidades questionarem a competência. Em paralelo a esta demanda, ADI na Bahia versava sobre a obrigatoriedade da formulação de promoção conjunta por parte das cidades e Estado. Decisões conjuntas são fundamentais em prestação de serviço compartilhada por entidades federativas, este é o entendimento que desprende da decisão.

No mesmo ano, ocorreu a Medida Provisória 862/2018 que também visou alterar o Estatuto da MetrÓpole, de forma alterar o procedimento de constituição das aglomerações, alterar a caracterização da região metropolitana (conceituação prevista no artigo 2º) e apresentar normas específicas para o território do Distrito

---

<sup>1</sup> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 10 E 21 DA LEI N. 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE). REVOGAÇÃO DO ART. 21 PELA LEI N. 13.683/2018. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEM DIRETRIZES GERAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA INSTITUIR REGIÕES METROPOLITANAS. CONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO ELABORADO POR REPRESENTANTES DO ESTADO, DOS MUNICÍPIOS E DA SOCIEDADE CIVIL. FEDERALISMO COOPERATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PREJUDICADA EM PARTE E, NO MAIS, IMPROCEDENTE. (ADI 5857, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 25-10-2019 PUBLIC 28-10-2019)

Federal, contudo não foi recebida pelo Legislativo.

Em 2020, a Lei de Saneamento Básico, Lei n. 11.445/2007, recebe uma nova redação em diversos artigos, com a finalidade de alinhamento entre as unidades federativas. Isso pode ser considerado um dos “caminhos para a regionalização do saneamento básico no Brasil”, em caso de associação das unidades federativas por meio dos instrumentos jurídicos urbanísticos previstos no Estatuto da Metrópole, como parcerias públicas e privadas, consórcios e convênios (MARRARA, 2021). A lei prevê o atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população atendida com esgoto até 2033, com a adoção de regionalização do saneamento e governança integrada.

Apesar dos avanços legislativos brasileiros, até 2021 dois planos regionais foram sancionados pelos seus respectivos estados. O primeiro a ser realizado foi o de Grande Vitória (Espírito Santo) e, posteriormente, o de Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso).

Estes planos desdobram-se da previsão nacional para o urbanismo regional, de modo a se constituir uma positivação com relação às diretrizes regionais para ser realizada nas cidades brasileiras.

O que se espera com o Estatuto é o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, o nacional. Por isso, a importância de demonstrar a possibilidade de efetivação da Lei n. 13.089/2015, e a implementação de funções públicas regionais como saneamento por meio da adoção de tais instrumentos.

#### 1.4 ESTATUTO DA METRÓPOLE (LEI N. 13.089/2015)

Ainda em momento anterior à promulgação do Estatuto da Metrópole, Fernandes (2006, p. 19) pontuou que a “metropolização” se apresentava em desrespeito aos “limites administrativos tradicionais, e não [tinha] qualquer expressão adequada na ordem jurídica brasileira”. Até então, eram poucos os esforços para promoção das atuações conjuntas entre entidades, com a busca para legitimar a relação intermunicipal entre os consórcios e associativismo municipais, em favor do interesse comum e as assembleias metropolitanas que adentravam no ordenamento.

A Lei n. 13.089/2015 preocupa-se com soluções jurídico-administrativas dos territórios metropolitanos, e visa orientar o futuro dos espaços

regionais. Assim como na criação das primeiras regiões metropolitanas, marcada pelo objetivo do desenvolvimento urbano nacional e com estímulos orientados a regiões urbanas, o Estatuto da Metrópole busca um desenvolvimento de todo o território, estimulando políticas conjuntas da União, Estados e Municípios e Distrito Federal.

Neste sentido, até o Estatuto da Metrópole veio regular conflitos intermunicipais e interestaduais respaldados em bases técnico-científicas para a adoção futura de políticas públicas<sup>2</sup> (ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018, p. 9-10):

A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, doravante Estatuto da Metrópole, apresenta estrutura normativa bastante enxuta. Contém apenas 25 artigos (sem exclusão dos vetados), divididos por 6 capítulos que tratam respectivamente: (i) de disposições preliminares, incluindo normas sobre sua aplicabilidade e definições de conceitos técnicos; (ii) dos processos de instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; (iii) da governança interfederativa de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (iv) dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, com destaque para o planejamento e a participação popular na sua elaboração; (v) da atuação da União no apoio ao desenvolvimento urbano integrado e (vi) das disposições finais, incluindo normas sobre aplicabilidade e vigência, bem como, na versão originária, normas importantes sobre improbidade urbanística (MARRARA, 2021, p. 20)

O primeiro artigo do Estatuto informa a intenção do legislador nacional de estabelecer “diretrizes gerais” para a implementação da organização regional e da administração pública intermunicipal. Esta norma possui caráter nacional com a finalidade de direcionar os Estados e as cidades em atuações de responsabilidades conjuntas para a função pública de interesse comum (FPIC), contribuindo com os planos urbanísticos da União e setoriais.

Estas responsabilidades têm por objetivo executar as funções públicas de interesse comum (FPIC) que remetem às responsabilidades onerosas para serem realizadas de forma unilateral por uma só cidade ou responsabilidades passíveis de causar desdobramentos a outras cidades. Como atividades onerosas, tem-se como exemplo as relações de saneamento, que foi a discussão central da ADI 1.842/RJ.

---

<sup>2</sup> No original: “[...] Statute of the Metropolis was intended to fill a gap in the federative system in case of conflicts between political entities by adopting public policies backed by territorial planning studies” (ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018, p. 9-10)

Já o exemplo de atividades que prejudicam a cidade vizinha, tem-se problemas relacionados ao zoneamento e ao uso do solo, reclamados e verificados com a extensão da malha urbana. Tal problema é identificado nos casos de cidades em que a zona é residencial e, na mesma rua e no limite da outra cidade, empresarial.

Cabe ressaltar que o zoneamento entre áreas residenciais e empresariais podem afetar a qualidade de vida dos moradores, e observam a inconstitucionalidade de instituição de uma região metropolitana sem a devida previsibilidade de funções regionais, “Apesar da reconhecida discricionariedade conferida pelo legislador, é óbvio que será inconstitucional a criação de RM ou AU totalmente desprovida de qualquer função pública de interesse comum” (MARRARA, ROSIM, 2021, p. 37).

A formação regional transcende a mera institucionalização, pois busca implantação: é preciso alinhar as normas intermunicipais e decidir em relação às atividades públicas exercidas individualmente, mas que diante dos custos ou peculiaridades podem ser divididas entre as cidades e estabelecidos parâmetros a serem adotados em todas as cidades.

Em análise destas atividades, Longo Filho (2020) destaca que a norma estadual irá dispor acerca dos campos funcionais para a adoção de políticas públicas integradas.

Ou seja, o Estatuto da Metrópole apresenta disposições a serem reguladas por parte dos Estados, com normas específicas para a constituição das Regiões Metropolitanas. Além disso, a norma deve ser construída pelos interessados no âmbito regional, com a discussão entre a sociedade civil, os municípios da regionalidade e Estados que detém a regionalidade. O Estatuto orienta elementos que devem estar contidos tanto na lei complementar de instituição das regiões metropolitanas como nos planos regionais (Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado), respectivamente elaborados pelos Estados e pela decisão conjunta de interessados.

Longo Filho (2020, p.120) afirma, com base no Estatuto da Metrópole, que o interesse regional precisa ser conjugado com autonomia, pois “[...] o princípio da autonomia deve ser compreendido conjuntamente com o princípio da prevalência do interesse comum sobre o local”. A unidade administrativa regional existe conjuntamente com a autonomia das entidades federativas que possui suas limitações

positivada no ordenamento.

O Estatuto sustenta barreiras da autonomia e dispõe sobre a necessidade de construção do interesse comum de forma mais orquestrada entre as entidades federativas. A esperança é que as normas urbanísticas setoriais e locais alinhem-se com a regulamentação regional, baseando-se na articulação das entidades federativas para implementação harmonizada dos planos nacionais, condizentes com estaduais, assim também com os regionais e os planos locais (MARRARA, 2021).

Colocar no papel os direcionamentos intermunicipais delimita as fronteiras das atribuições condizentes ao local e implica na busca de solução cooperativa para fazer cumprir o interesse intermunicipal. Apela-se para a figura da governança ao ponto que as diretrizes e direcionamentos espaciais são inseridos em discussão para promoção do bem-estar das municipalidades:

Com efeito, a leitura do Estatuto da Metrópole [...] revela uma preocupação muito maior com o aspecto organizacional e com a governança das regiões metropolitanas, do que efetivamente com os desafios da cidadania nesses espaços. São normas que buscaram criar um modelo de gestão metropolitana que funcionasse - o que, é certo, foi um avanço que não se tinha atingido até então (BAPTISTA; DIAS, 2021, p. 1919).

Os parâmetros apresentados pela Lei n. 13.089/2015, apesar da dinâmica de alterações inerentes à mudança do texto, em 2018, apresentam uma base conceitual para a compreensão da metropolização brasileira, de modo a possibilitar o consenso entre as cidades, os Estados e a União.

O diploma legal de disposições à ordem urbanística das regiões inaugura a proposição das necessidades dos arranjos para a satisfação de interesses coletivos, ou melhor, no âmbito do direito difuso, visto que abrange parcela indeterminada de interessados, além de contribuir para o desenvolvimento nacional.

A Lei n. 13.089/2015 alinha o conceito de metrópole com a referência multidisciplinar para a finalidade de cuidar das relações de cidades com fluxos fluidos e constantes e ainda cuida das “dores” comuns na medida em que propõe a positivação das normas de eficácia regionais para as cidades-regionais, orienta como cuidar das divisões de responsabilidades e colaborar com um cenário integrado intermunicipal. Coletivamente, a União e os Estados contribuem com o

direcionamento das cidades e o enfoque da cooperação.

#### 1.4.1 Unidades regionais com base na Lei n. 13.089/2015

A Lei n. 13.089/2015 contribui para a regulação das regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas e, em alguns casos, se compatível, nas microrregiões apresentando delineamentos conceituais para a compreensão da metropolização para a estrutura normativa.

O legislador nacional visou regular conceitos para o ordenamento jurídico brasileiro através do Estatuto da Metrópole para uniformizar e auxiliar a constituição de novas metrópoles com base, atualmente, em critérios técnico-científicos, não mais com base na discricionariedade dos Estados e Municípios. Esses critérios são baseados em relações demográficas e fluxos diários das pessoas dentro da regionalidade, que é a busca de parametrizar as regiões de influência.

Com relação aos parâmetros regionais, no Estatuto, como em muitas outras normas nacionais, apresentam-se em seus primeiros artigos conceituações de termos recorrentes no texto da lei, e o conceito mais recorrente é de região metropolitana, reforçando a construção de dados técnico-científicos levantados pelo IBGE e os avanços em delinear parâmetros para a constituição das regiões metropolitanas.

O texto aprovado em 2015 conceituava que a região metropolitana tivesse: (a) continuidade espacial; (b) identidade econômica, social ou política; (c) relevância geográfica; (d) análise técnica conferida pelo IBGE para determinar as zonas de influência em uma cidade, e assim classificá-la como uma metrópole e (e) necessidade de institucionalização da RM pelo Estado.

Isso visava evitar que todo o território estadual fosse segmentado em regiões, sem que haja efetiva representação das cidades ou fluxo que conecte os territórios para justificar a adoção de políticas urbanas conjuntas pelas cidades. Contudo, com a Lei n. 13.683/2018, a redação alterou para a institucionalização normativa por parte do Estado como parâmetro para definição de regiões metropolitanas, não mais objetivando a importância dos centros regionais conferidos pelo IBGE.

Marrara (2021) destaca que a alteração legislativa pode ser uma

resultante da busca pela consolidação das regiões metropolitanas já existentes, pela maior discricionariedade por parte dos Estados para constituição das RMs, e pela procura em se facilitar eventual financeirização por parte dos Estados com a divisão espacial na forma de regiões.

Relacionado ao contexto da metropolização, a legislação brasileira ainda apresenta o conceito de “área metropolitana” como “representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, cidades contínuas diante da integração dos vários sistemas, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;” (art. 2º, VIII).

O conceito de metrópole é observado com base no território com considerável relevância social, política ou econômica, com a devida influência nacional, ou regional, e seguindo os critérios geográficos e estatísticos preestabelecidos pelo IBGE. Desta forma, configuram-se minimamente uma capital regional (art. 2º, V), e como exemplo de capital regional, pode-se citar a cidade de Londrina/Paraná.

Cumprir destacar que o avanço é suficiente para demarcar regiões representativas de fato para o ordenamento jurídico, pois “centros regionais detêm efetivamente a condição de metrópoles” ainda que inseridos outros critérios e requisitos para a determinação das metrópoles (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 375), objetivando assim uma inserção das metrópoles por critérios técnicos balizados por dados quantitativos e qualitativos.

Com isso, a previsão conceitual de metrópole compreende a adoção de critérios geográficos previamente estabelecidos para evitar a formação de cidades tidas como metrópole sem representação regional ou nacional. Além das metrópoles, o Estatuto da Metrópole ainda abrange como unidades regionais dois outros agrupamentos intermunicipais, ou seja, a aglomeração urbana e a microrregião.

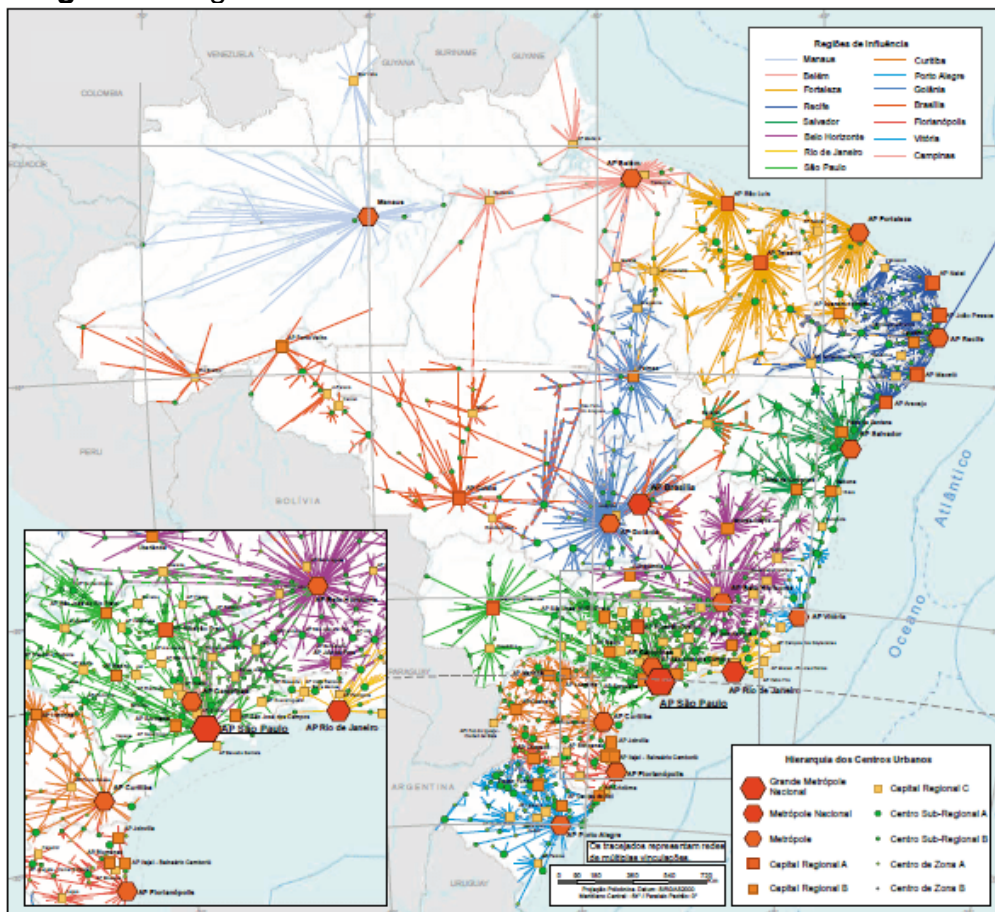
A aglomeração urbana compõe-se de duas ou mais cidades integradas, sem contar com a presença da metrópole. A microrregião é citada na normativa nacional, mas não apresenta conceituação delineada pelo legislador. Deste modo, Mencio (2015) insere a figura como a correlação intermunicipal sem a união através de malha urbana. Isso pode resultar do fluxo de pessoas entre dois territórios vizinhos ainda que intercalados por zona rural ou outro intervalo espacial.

Desta forma, o mapeamento do fluxo contribui para registro das zonas

de influências das principais cidades dentro de uma nação. O mapeamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) possibilita a percepção da área de influência das grandes cidades desencadeada pelas atividades de idas e vindas dos fluxos cotidianos de pessoas no território regional. Abaixo, o mapeamento confeccionado pelo IBGE para registrar as regiões de influência e as cidades centrais.

Os múltiplos níveis de redes no espaço territorial nacional são catalogados por parte do IBGE através das zonas de influência, assim a territorialização espacial tem o fluxo social e econômico registrado em análises técnicas. Visualizam-se as zonas de influência no limite interno do Brasil, seus principais fluxos e, com isso, de forma técnica, baseando-se especialmente na geografia e estatística, concebendo o desenho gráfica e ilustrativo dos mapas catalogados com as zonas de influência. As zonas de influências são capitais regionais ou metrópole, para o IBGE, e considerada metrópole para a Lei n. 13.089/2015, destacadas no mapa do Instituto com formas geográficas e os fluxos pendulares com linhas coloridas:

**Imagem 1-** Região de influência

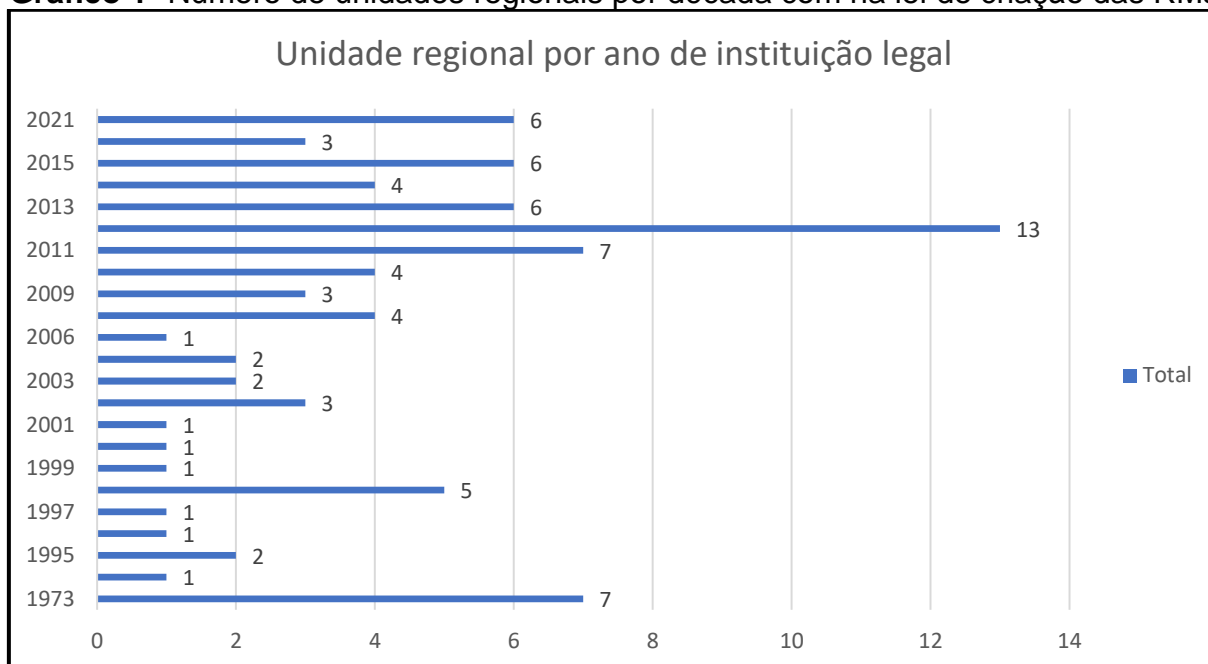


Fonte: IBGE,2018.

Essa colocação jurídico-política também pode ser atribuída ao conceito de metrópole, tendo em vista a existência, no Brasil, de metrópoles institucionais que são a circunscrição das cidades centrais e das cidades parte da região metropolitana por meio de uma previsão normativa. Mais de 1470 cidades englobam as 84 unidades regionais, sendo que o pico de institucionalização das metrópoles ocorreu no período de 2003 a 2013. Abaixo é possível verificar o registro das cidades que estão previstas em normas como integrantes de conurbações urbanas, por ano de institucionalização.

O início da criação das RMs ocorreu em 1973 e a última criação verificada é de 2021. A concentração de RMs ocorre na região Sul, através da instituição por meio de normas estaduais editadas em anos posteriores a 1988. Ainda é possível verificar a falta de previsão acerca das RMs no lapso temporal compreendido entre 1983 e 1993 (IBGE, 2021):

**Gráfico 1-** Número de unidades regionais por década com na lei de criação das RMs



Fonte: Desenvolvido pela autora com base nos dados do IBGE, 2021.

Com isso, as conurbações precisam se organizar politicamente para não atenuar as divergências entre cidades vizinhas sob pena de aumento das desigualdades, colateralidade negativa da ausência de previsão conjunta e outros efeitos. “Destaca-se que 58% dos Municípios incluídos nas RMs possuem população de até 20 mil habitantes e 85% da população de até 100 mil habitantes.” (CNM apud

IBGE, 2021).

Saliente-se que as constatações de zonas de influência do gráfico 1 apresentam apenas 15 metrópoles, entre nacionais e regionais. Contudo, a normativa nacional tem por finalidade estender o conceito de metrópole também às capitais regionais, assim ampliando o número de metrópoles, com base em critérios normativos em conjunto a levantamentos técnicos auferidos pelo IBGE. Na alteração do Estatuto da Metrópole, o legislador visou retirar da previsão a relação entre região metropolitana e metrópole com a finalidade de legitimar as regiões metropolitana já existentes. Neste sentido, existem 84 unidades regionais conferidas pelo ordenamento como unidade regional (IBGE, 2021).

Percebe-se a contínua normatização das cidades como parte das RMs. As regiões são elaboradas com o objetivo de formalizar uma união de municípios e, muitas vezes, são normativas sem efeitos práticos relevantes por não traduzirem políticas conjuntas nos interesses comuns.

Os casos de ações isoladas por grupos de municípios através de parcerias como consórcios e convênios vêm respaldados na economicidade, eficácia, eficiência e outros princípios que guiam a administração pública. Houve, com a institucionalização das metrópoles, o enfrentamento da normatização nas cidades, razão pelas quais as diretrizes gerais sobre as conurbações urbanas careciam de devida regulamentação para definir alguns termos no ponto de vista conceitual.

## **2 FEDERAÇÃO BRASILEIRA: AS RESPONSABILIDADES URBANÍSTICAS REGIONAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES REGIONAIS**

No capítulo anterior verificou-se que o fato regional é importante para o tratamento das dores intermunicipais antes tratadas de modo isolado, mas este tratamento legal para surtir os efeitos almejados, precisa ocorrer com o diagnóstico e prognóstico das cidades envolvidas.

As nações buscam incorporar a espacialidade regional com atribuições públicas para otimizar recursos, ações e serviços públicos. No caso do Brasil, é preciso apresentar as considerações históricas do que existiu acerca de previsão sobre metrópole, o que existe e o que pode existir sobre a regulação do fato metropolitano, para seguir para as possibilidades conferidas pelo Brasil, através da Constituição de 1988.

Por isso, antes de compreender a responsabilidade das cidades, Estado(s) e União, a literatura vem demonstrando a responsabilidade da construção urbanística regional no ordenamento jurídico para acompanhar as dinâmicas da fluidez desta época marcada pela Interdependência entre cidades, Estados e nações.

No ordenamento jurídico brasileiro, a previsão urbanística regional inicia a sua estrutura com a distribuição das atribuições entre as entidades federativas. Objetiva-se compreender, neste tópico, a relação entre o federalismo brasileiro e a região metropolitana, além da construção da noção metropolitana brasileira, iniciada com a concepção constitucional.

A base do tópico será a compreensão da origem da federação brasileira, seguindo para os principais conceitos, a divisão das atribuições dos Estados e Municípios, as competências e, ao final, o direcionamento sobre as competências urbanísticas.

As responsabilidades do Estado podem ser dispostas de diferentes formas. Uma das modelagens para a divisão das responsabilidades estatais é a federação. A modelagem é orientada pelo constituinte nacional ao dispor acerca das competências (responsabilidades) e entidade/entidades que compõem a nação.

Em 1988, o constituinte brasileiro determinou a forma do Estado como Federal. Isso implica na divisão das atribuições pelas entidades que compõem a Federação, ora pela União, Estado, Município e Distrito Federal. Anteriormente à

Constituição em vigência (1988) houve constituições anteriores regulando a forma do estado brasileiro.

A mudanças constitucionais implicam em mudanças da abordagem do fenômeno intermunicipal. Deixa-se de analisar a adoção de Distrito Federal por consistir em uma região integrada de desenvolvimento (RIDE), modelo que não confere com cidade ou Estado, por ser um modelo híbrido (LIBÓRIO, 2018).

As entidades federativas possuem atribuições de órgãos legislativo, executivo e judiciário, sendo que este último não se verifica nos municípios. Estes três órgãos são mecanismos regulatórios entre si, na medida que evitam o descompasso por parte de um dos poderes, como forma de regulação das atribuições isoladas. Poderes exercidos por órgãos autônomos e complementares, especialmente na construção de um ordenamento urbanístico regional, com maior proximidade nas unidades federativas locais conferidas pelo constituinte como Município, possuem abertura para conversa direta com a população.

A dimensão regional em relação às responsabilidades se pauta em especial no regulamento urbanístico que visa regular o cenário das cidades e enfrentamento do caos na ausência de prévia previsão. Normativas urbanísticas podem implicar na reordenação da cidade e, com isso, novas dimensões são atribuídas às cidades. Isso acontece pois o direito de construir, ou seja, o direito do proprietário privado deve respeitar previsões inseridas nas diretrizes normativas urbanísticas do ordenamento da nação.

No Brasil, a estrutura regional com contorno “interfederativo” precisa ser reforçada, em especial nas relações intermunicipais, nas ações de fortalecimento da atuação estratégica nacional, nas cooperações mútuas entre unidades federativas e no fortalecimento da estrutura espacial regional, especialmente nas competências comuns, como saneamento e cultura.

Isso leva à construção do segundo capítulo visando responder às contribuições federativas fundamentais para possibilitar a efetivação do Estatuto da Metrópole.

## 2.1 ORIGEM DO FEDERALISMO NO BRASIL PARA COMPREENDER A DINÂMICA DO ESTADO

No panorama histórico da origem do federalismo brasileiro, há três

fases constitucionais, apresentadas por Paulo Bonavides (2020). A primeira correlacionada à base francesa e inglesa, demarcando o Brasil Império, passando ao período republicano com concepções estadunidenses por meio de um modelo de federação dualista, e o modelo que prevalece até o momento (2022), com base na constituição alemã, calcada em federalismo de cooperação.

No Brasil, o Estado unitário vigorou dos anos de 1822 a 1891. A primeira data se correlaciona à independência do estado brasileiro, enquanto a segunda, ao início da República. A presente data (1822-1891) configura a centralização dos poderes nas mãos unicamente dos representantes da soberania nacional. As relações com as demais unidades territoriais aconteciam sem autonomia política ou financeira, detendo a atividade meramente administrativa. O governo central foi uma realidade brasileira até o ano 1891, quando através da Constituição da República, o Estado tornou a dividir competências com outros entes federados.

Através da Constituição de 1891, o modelo federal previsto no Brasil foi o modelo clássico de federação previsto na Constituição estadunidense, na qual a autonomia está voltada não apenas à Federação, mas também aos Estados que compõem o território, por isso denominado modelo dual, por ter dois centros de competências independentes. A divisão de poderes implica no campo de atuação de cada entidade federativa com poderes previamente delimitados.

Na atual Constituição, o modelo federativo diferencia-se da Constituição de 1891. Antes havia um modelo centrado na concepção americana com base na unidade e, agora, encaminha-se na base do compartilhamento de responsabilidades. A Constituição de 1988 buscou pela divisão e pela adoção de competências comuns pelos entes federados. A forma do estado brasileiro é uma tendência decorrente da Carta Magna da Alemanha, de 1949, que em seu texto apresenta as competências compartilhadas, além das competências privativas e subsidiárias (HORTA, 1995; BONAVIDES, 2020).

A CRFB inova ao trazer o município como a terceira entidade federativa autônoma. Nas demais legislações, a previsão do município, quando regulada, encontra-se meramente com papel administrativo e não com autonomia legislativa. No advento constitucional brasileiro, tem-se o município como cidade dotada de autonomia. Questionou-se na Alemanha a inserção das cidades como entidades federativas, muito embora o modelo não tenha sido aprovado com a

finalidade de tornar-se norma no ordenamento. Assim, o Brasil seria o único país, até o momento, em que o município compõe a federação (BONAVIDES, 2020).

No princípio, através da Constituição de 1967, a atuação dos Municípios restringia-se à atuação administrativa com relação aos fatos de peculiar interesse local (AZEVEDO, 1967), mas para a matriz constitucional, as cidades não possuíam atribuições representativas, ainda que com o papel de administração dos governos locais, como já havia sido considerado com a República de 1946 (BURKINSKI, 1953). A Constituição de 1988 incorpora os municípios como Entes Federados dotados de autonomia e aptos a legislarem sobre seus territórios.

O Brasil é a primeira federação a formalizar o nível local como ente federativo com as seguintes liberdades: a) financeira (receitas para custeio das atividades municipais); b) autonomia política (liberdade de organização para dentro das diretrizes nacionais e estaduais para estruturar e formalizar, por meio de leis, regulamentos e decretos) e c) autonomia normativa (estruturação normativa municipal por parte do legislativo local) (MACHADO, 2009). Em decorrência da previsão do constituinte brasileiro, os municípios passaram a integrar a matriz federativa de forma a direcionar as políticas locais. As autonomias acima descritas podem ser resumidas como: a) auto-organização; b) autonomia normativa; c) autoadministração (MORAES, 2014, p. 295).

As entidades federativas no Brasil inauguram uma nova forma de concepção de divisão do Estado. Nenhum outro país havia apresentado o Município como entidade federativa autônoma. Essa peculiaridade faz com que no cenário brasileiro haja três entidades federativas: União, Estados e Municípios, conjuntamente com o Distrito Federal. Na concepção dos municípios como cidades dotadas de autonomia para regulação dos interesses locais, cada município passou a ter a própria “constituição”, lei orgânica municipal e determinações para regular os perímetros das cidades.

Esta matriz federativa é uma previsão que visa resguardar os espaços territoriais brasileiros. Cada entidade federativa possui uma área de atuação específica. Como área de atuação percebe uma delimitação geográfica para o exercício de gestão e governança, sendo esta feita através de uma análise espacial das entidades administrativas e a abrangências dos poderes.

Consequentemente, no sentido de instituir as competências pelos

Entes Federados, os legisladores optaram por um “condomínio legislativo” (HORTA, 1999, p. 17), que institui competências concorrentes, comuns ou residuais, além das privativas. Com estas previsões, os municípios ficaram a cargo das necessidades locais que segmentam nos múltiplos âmbitos, aguardando regulação estadual ou nacional. Anteriormente, aos municípios apenas ficava a administração do poder local, contudo foi ampliada sua competência na Constituição de 1988, indo ao encontro da previsibilidade norteada pelo princípio da legalidade e da supremacia do interesse público (ALVES, 2016, p. 167, e-book; artigo 23, da Constituição Federal, BRASIL, 1988).

Incorpora-se uma percepção constitucional semelhante ao constitucionalismo alemão e às previsões de níveis legais, onde a legislação brasileira incorpora a finalidade regulatória. As normas nacionais norteiam as demais legislações. As demais legislações editadas pela União, em nível federal, são apenas incorporadas para fins de normatizar as atuações da União. Já as normas Estaduais têm por objetivo criar normativas para Estados e diretrizes gerais aos Municípios. Com base nas normativas nacionais e estaduais, os Municípios atuam regulando as questões locais.

## 2.2 AS DEFINIÇÕES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA PARA COMPREENSÃO DO DIRECIONAMENTO NACIONAL EM TORNO DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

O Estado é estruturado com a Constituição que determina a forma de Estado e de governo do país. A configuração atual da nação brasileira tem sua origem na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que constitui o Estado brasileiro como uma república federativa.

Visualiza-se a diferença do Estado Federado e do Estado Unitário no cenário brasileiro diante dos seguintes elementos que compõem a federação brasileira, com características demarcadas, em especial pela descentralização de atuação, além das características abaixo citadas:

[...] I) composição plural dos entes constitutivos; II) indissolubilidade do vínculo federativo; III) soberania da União; IV) autonomia do Estado Federado ou Estado-membro; V) repartição de competências; VI) intervenção federal; VII) organização bicameral do Poder Legislativo

da União; VIII) repartição tributária; IX) dualidade do Poder Judiciário e a existência de um Supremo Tribunal, para exercer a função de 'Guarda da Constituição' [...] (HORTA, 1999, p. 14)

Com relação à divisão de atribuição, a forma de Estado Federativa é segmentada. A federação divide-se no modelo dualista, no modelo cooperativo e no modelo de integração. No modelo dualista tem-se unidades federativas com independência entre as unidades, de forma a não compartilhar atribuições, mas terem suas atuações individualizadas, podendo cada entidade federativa prever sua própria regulamentação, assim com soberania em cada entidade. No cooperativismo ocorre a relação de entrelaçamento das responsabilidades nas atribuições estatais, de forma a unir esforços para o cumprimento das obrigações assumidas pelo Estado. Nas palavras de Horta (1999, p. 17):

[...]ultrapassando o dualismo dos poderes enumerados e dos poderes reservados, poderosa criação do federalismo clássico, acrescentou e desenvolveu, na repartição de competências, a competência comum, de caráter cooperativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]

O Federalismo cooperativo também é evidenciado por Longo Filho (2019), que destaca que no cenário brasileiro prevalece o federalismo cooperativo como sucessor do federalismo de integração vigente na ditadura militar, interregno de 1964 a 1988, isso porque a centralização dos poderes era orquestrada pela atuação da União que centralizava as atuações dos demais níveis do Estado.

Para Barroso (2002, p. 256), a federação brasileira respalda-se nos princípios da autonomia das entidades federativas e da distribuição das atividades federativas. Neste sentido, as atribuições das entidades podem ser denominadas como competências ou mesmo responsabilidades. Esta repartição de competências é tida como “divisão vertical e espacial de poderes” (BARROSO, 2002, p. 256), sendo que essa divisão correlaciona-se na limitação geográfica onde o fragmento da federação pode exercer suas atividades de planejamento, gerenciamento, execução e controle, visando a finalidade pública previamente prevista na norma, de acordo com o interesse de seu respectivo nível. A relação da verticalidade das atribuições entre esferas da federação decorre da abrangência normativa e atuação de cada unidade da federação, estando as normas federais representando verticalmente superior às normas estaduais.

Já a autonomia das unidades federativas é subdividida na auto-organização; autogoverno e; autoadministração. A auto-organização destaca a possibilidade de a unidade federativa prever disposições próprias para cumprimento. O autogoverno se refere à possibilidade de execução de seus poderes dentro da jurisdição do executivo, judiciário e legislativo. A autoadministração possibilita a liberdade de dispor das formulações pertinentes a determinado território, com base nas disposições normativas (BARROSSO, 2009, p. 256; MORAES, 2014; TEMER, 2016; BONAVIDES, 2020).

A unidade federativa é também denominada como entidade federativa ou ente federado que possui autonomia para exercício das atividades previamente estabelecidas no texto constitucional. Com relação às atribuições, vinculam-se às atribuições previamente determinadas na Constituição e ao exercício com base na sua esfera espacial. Nesta última, a aplicação das responsabilidades é de fácil visualização sua extensão para atuar em unidade federativa específica.

As entidades federativas são as unidades que compõem o Estado, geralmente compostas por uma representação nacional e outra conferida com base nas províncias ou estados componentes do território nacional. Quando o Estado é unitário, ocorre a centralização das atividades para uma única entidade federativa, pois enquanto quando há a federação, há a descentralização de atividades com a divisão de atribuições estatais. Com essa concepção, as atividades da federação são distribuídas por entidades federativas diversas de forma a conter mais de um polo de planejamento, gerenciamento e execução. No Brasil, a Federação é composta por União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A União, que representa a unidade nacional, estabelece diretrizes gerais para as demais unidades da federação com delimitações de previsões que conferem normas de caráter geral a serem respeitadas pelas demais entidades federativas, além das normas de caráter federal com preceitos a serem respeitados dentro das atribuições da União. Como já destacado, o Estatuto da Metrópole é uma das normativas da União que representa tanto normativas de âmbito nacional como federal, assim estabelecendo limites para as tratativas das demais entidades federais com enunciado de norma nacional. Já nas regulamentações dirigidas à União, é apenas a esta esfera que está vinculada.

Os Estados apresentam determinações nas esferas estatal e

municipal, nesta última com atribuições dirigidas aos municípios e cumprimento das obrigações previamente estabelecidas na Constituição. Dentro deste contexto, o Estado é um fragmento do território nacional com autonomia política e administrativa conferida para a atuação dentro do espaço territorial estatal. No Estado, sendo este um fragmento da nação, rege uma Constituição Estadual e outras normas específicas.

A Federação Brasileira diferencia-se das encontradas em outros países, por possuir a figura do Município como unidade federativa, além dos Estados e da União. Os municípios passam a ser cidades institucionalizadas por meio de previsões normativas que lhes dão origem. Essa origem municipal decorre de questões geográficas, econômicas e de subsistemas administrativos e políticos, compondo a sede do governo local, também tido como governo municipal. Nesta autonomia governamental, algumas vilas viram a oportunidade de converter sua expansão territorial em cidade com autonomia político-administrativa, dotação orçamentária e corpo legislativo próprio. A relação com a localidade confere proximidade com a sociedade civil, de forma a permitir algumas representações de democracia direta.

### 2.3 OS PODERES INERENTES AO LEGISLATIVO E EXECUTIVO PARA CONSTRUÇÃO DA POSSIBILIDADE REGIONAL

Em princípio, a divisão dos poderes é uma ferramenta política para evitar a concentração de poderes em um único órgão e com a descentralização das atribuições conferir a ausência de desvio de atuação e fiscalização de um poder pelo outro. Neste sentido, John Locke ao conceber a tripartição de poderes, apresentou o legislativo, o executivo e o federativo, no intuito de democratizar a divisão das tarefas dentro dos órgãos da administração pública e a atuação dos poderes.

Para Montesquieu (2000, p. 176), a atividade legislativa tem como papel central a estruturação, planejamento e regulação positiva do ordenamento. Já o executivo centra sua atenção na gestão e execução das atribuições conferidas em lei. Assim, com base no livro “O Espírito das Leis” tem-se: “[no legislativo], o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas [...]. [Com o executivo] ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe

embaixadas, instaura a segurança, previne invasões”.

A repartição dos poderes remete à origem da tripartição de poderes que veio com o intuito de dirimir a usurpação de poderes e garantir mecanismos de controle das atividades inerentes ao Estado. Esse modelo é adotado no Brasil e previsto no texto constitucional desde 1822, período monárquico em que a tripartição de poderes aderiu ao poder moderador, correlacionando a atuação do rei baseado no modelo de Benjamin Constant. A Constituição de 1988 apresentou a fragmentação dos poderes na tríade prevista por Monstequieu (BONAVIDES, 2020).

Desta forma, a CRFB confere à União os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que serão exercidos de forma independente e autônoma (art. 2º, CRFB, BRASIL, 1988). As outras unidades federativas são compostas por legislativo e executivo com relação aos poderes apresentados; já o poder judiciário não é previsto como atribuição do município.

Outra peculiaridade restrita à União é a existência de duas câmaras que compõem o legislativo: o Congresso Nacional, este formado pela Câmara de Deputados e pelo Senado Federal. Na esfera estadual há as Assembleias Legislativas. Nos municípios, as normas são conferidas através da Câmara de Vereadores.

Até a Constituição de 1967, as atuações do município eram restritas à liberdade de autoadministração dos perímetros, e as atuações limitavam-se aos interesses locais e na relação da execução de políticas locais.

Essa unidade federativa embasada no interesse local ganhou representação federativa em 1988 e incorporou a liberdade de organizar e governar seus limites espaciais dentro dos limites conferidos pelo constituinte federal, que tratou de emoldurar as fronteiras das atribuições municipais para permitir a atuação pública para além das atividades administrativas. Essas prerrogativas foram concedidas graças ao movimento “municipalismo a todo custo” (MACHADO, 2009; FERNANDES, 2004; 2006), que representou a pressão das cidades para conseguir força de deliberar e legislar sobre assuntos locais.

A partir da regulação constitucional, que dá poder de legislar aos municípios, os direcionamentos de cada município passam a dispor acerca do norteamento que são pautados nas características de cada municipalidade. Cada cidade tem disposição própria, coerente com a realidade fática vivenciada na

localidade e extensão da cidade. Afinal, cada cidade é singular e possui suas próprias características e, deste modo, ninguém melhor para medicar as próprias dores do que o legislativo e o executivo local, que sofre os resultados das políticas impostas e consegue diagnosticar e prognosticar causas de modo a remediar ou solucionar efeitos, além da relação com o local permitir a abertura que facilita a interrelação com a sociedade civil.

Neste sentido, algumas propostas da Constituição de 1988 foram conferidas no sentido de tornar a região metropolitana como uma entidade federativa apta a exercer os poderes legislativos e executivos, contudo não lograram êxito as propostas de região metropolitana como entidade federativa dotada de poderes, diante do movimento municipalista que buscava somente a emancipação e arrecadação municipal (FERNANDES, 2004). Consequentemente, a região metropolitana não possui representação legislativa ou executiva apta a planejar, organizar, gerir ou executar as atividades públicas referentes à coordenação de mais de uma das cidades.

Já nos Estados, já conferidos em normativas anteriores como marionetistas das projeções dos poderes executivos e legislativos dos níveis estaduais, isso ainda hoje confere liberdade para dispor sobre as relações intermunicipais existentes dentro dos territórios estaduais, conforme expressa previsão do artigo 25, §3º da Constituição (ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018). A representação estadual direciona-se no sentido de ordenar as normativas gerais municipais e coordenar as atividades estaduais. Nos Estados visualizam-se os poderes legislativo, executivo e judicial. A divisão de poderes, assim como a divisão do Estado, confere a distribuição de prerrogativas, evitando o absolutismo do Estado e indo ao encontro do Estado Democrático de Direito (LONGO FILHO, 2016).

Com base nessa situação, a articulação de cada órgão dentro da esfera pública possui presunção de legitimidade de seus atos, pois são provenientes de uma presunção. Neste sentido, com relação à região metropolitana, os desdobramentos seguem o consenso da presunção dos atos desenvolvidos seja pelo judiciário, executivo ou pelo legislativo. Este último órgão tem poderes de regulação positivada dos contextos fáticos enfrentados pela sociedade:

O princípio da presunção de constitucionalidade das normas é uma

derivação do princípio da separação de Poderes, o qual, em sua perspectiva tradicional, formulada por John Locke e explicitada por Montesquieu, previa especialização funcional para cada um dos Poderes constituídos: ao Legislativo caberia o papel de elaboração das normas; o Executivo seria responsável pela execução das leis, por meio da edição de decretos e atos administrativos; e ao Judiciário restaria a função de proferir o direito com grau de definitividade. Competindo ao Judiciário o papel de intérprete qualificado das leis e de guardião da Constituição, toda atividade relacionada ao controle de constitucionalidade deve ser exercida com extrema parcimônia. Ou seja: ao invalidar ato emanado de outro Poder (Legislativo), deve o Poder Judiciário cujos membros não foram eleitos – fazê-lo com cautela, haja vista estar, nessa hipótese, exercendo função atípica. De acordo com o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, com a observação do devido processo legislativo, passa ela, portanto, a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade. Conforme ensina Luís Roberto Barroso (1998, p. 164-165): ‘a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito: (a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carream para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor.’ (SANTOS, 2018, p. 65).

O enfoque da divisão dos poderes conduz à presunção dos órgãos públicos, estrutura a sua atuação, legitimando os atos desdobrados dos órgãos federais previstos na Constituição de 1988. Isso evidencia a validade de atos como o Estatuto da Metrópole (SANTOS, 2018) e outros atos urbanísticos regionais, até manifestação revestida de legitimidade em sentido oposto.

#### 2.4 A DIVISÃO DAS ATRIBUIÇÕES ENTRE AS ENTIDADES DA FEDERAÇÃO

A federação traduz-se na descentralização do poder, de forma a dividi-lo entre as unidades federativas. A atribuição é denominada competência, que remete a significados como “alçada; jurisdição” quando se dirige às atividades inerentes às atividades federativas. É claro que possui também significados como “capacidade” (FERREIRA, 2008, p. 249), e isso implica saber se a União, Estados,

Municípios ou mesmo o Distrito Federal pode ter determinada atuação dentro dos limites conferidos.

No campo da autonomia normativa, a Constituição prevê um rol de atribuições para as entidades federativas no título destinado à organização político-administrativa do Estado. A finalidade do título é direcionar as atividades das unidades federativas e organizar sua estrutura, assim dividindo as tarefas previstas como dever do Estado para a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Assim, cada unidade federativa possui suas competências delimitadas pelo constituinte federal, “tarefas” organizadas de forma positivada na Constituição Federal, sendo as tarefas privativas, comuns ou concorrentes.

Por competência privativa compreende-se a atribuição exclusiva delegada pelo constituinte federal à União. No artigo 22 está previsto um rol de atribuições, mas pode ser conferida lei federal que delegue as atribuições aos Estados.

Já em relação às atribuições compartilhadas (comuns), o constituinte previu no artigo 23 atividades a serem desenvolvidas por todas as entidades, mas normativas (leis complementares) regularão o funcionamento da cooperação das atividades. Dentre as competências compartilhadas, possuem as unidades federativas atribuições como assegurar acessibilidade, defender questões sanitárias, proteção do acervo histórico, cultural e artístico, promoção da educação, amparo ao meio ambiente, estabelecer programa de moradia, cuidar dos recursos hídricos e da educação acerca da mobilidade urbana.

Já a competência concorrente cuida das tarefas voltadas à União e Estados-membros e é direcionada ao âmbito legislativo. O constituinte conferiu à União dispor de normas gerais por meio de lei federal; já os Estados possuem atribuições suplementares.

A Constituição direciona as atividades das unidades federativas ao prescrever atribuições legislativas de forma que as normas possuem condão pautados na previsão constitucional.

## 2.5 O DIRECIONAMENTO CONSTITUCIONAL COM RELAÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS URBANÍSTICAS

## PARA AS UNIDADES FEDERATIVAS

As atribuições urbanísticas possuem tarefas divididas entre as unidades federativas de forma a cumprir com os anseios da nação brasileira na realidade do dia a dia e nas localidades edificadas e suas proximidades. Urbano é visto como o antônimo de campo ou rural, sendo que índices de vida na cidade e no campo são adotados para introduzir pesquisas sobre a evolução urbana. Isso de certo modo esboça a visão do urbano restrito à área com casas, edifícios e praças de forma aglomerada, representando a concentração de pessoas.

Meireles (2006) ao conceituar o termo urbanístico, amplia o sentido ao incluir uma concepção ainda mais abrangente ao termo urbano, refletindo na conciliação de área do campo e também as áreas de preservação, com vistas a uma integração entre os espaços. Caminhando pela cidade, ainda que em áreas de edificações, é possível perceber a existência de espaços com plantio ou mesmo preservados para manutenção de área de vegetação nativa ou segurança de nascentes, mananciais ou rios, dentro de perímetros conferidos pelos legisladores como urbano.

O mero caminhar nos perímetros urbanos já expõe a necessidade de preservação das funções urbanísticas ao poder público, com a finalidade de preservar os interesses da presente e futuras gerações nas relações com o solo. A atuação do poder público delimita as fronteiras aos proprietários que podiam antes usar, gozar e dispor de forma irrestrita estes espaços, mas a consolidação de ordenação urbana impôs restrições para a adoção e utilização do solo urbano através das previsões normativas, aprovação e fiscalização das implantações urbanas. Essa estrutura positivada do poder público tem por finalidade o equilíbrio da relação indivíduo e propriedade e é acompanhada das atividades fiscalizatórias junto ao poder executivo para averiguação do cumprimento das medidas previamente previstas.

As restrições são impostas pelo poder público sobre a atuação privada e tiveram como contexto de construção uma crescente de agregação de atividades, partindo da preocupação estética, passando a incorporar a busca de salubridade aos indivíduos e, atualmente, a ordenação do solo e a busca de um desenvolvimento coerente com a realidade ambiental. O poder público prevê normativas que figuram como planos de reestruturação da cidade, no intuito de melhorar a paisagem e a

realidade das pessoas dentro dos limites municipais. Com o tempo, a parte urbana é posicionada no sentido de evitar prejuízo à saúde dos indivíduos que residem nas localidades, pensando em dirimir imóveis próximos uns aos outros para garantir incidência solar, preocupando-se com a destinação de resíduos, destinando as parcelas dos solos para finalidades determinadas com base nas características espaciais.

Os espaços de atuação das unidades federativas são ajustados com relação ao urbanismo, que é de fundamental importância para o balanceamento das interações dos indivíduos nos perímetros urbanos e urbanizáveis. Essa preocupação constitucional com o urbano é transposta para tarefas das entidades federativas para desdobrar em planejamento, execução e gestão da realidade da circunscrição urbana. Afinal os resultados das normas urbanísticas são visualizados nas cidades, onde as propriedades, ruas e ocupação do solo apresentam a preocupação de “disciplinar a ordenação do território” (SILVA, 2011, p. 38). Nesse sentido, a divisão das atribuições urbanas é direcionada pelo constituinte:

[...] à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer planos urbanísticos nacional e estabelecer planos urbanísticos macrorregionais (art. 21, XX e XXI, e 24, I e §1º); aos Estados dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), complementar das normas gerais estabelecidas pela união (24, I, e §2º), o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial estabelecidos pelo Estado, que podem ter natureza de plano de coordenação urbanística) na área); aos Municípios cabe estabelecer políticas de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (art. 182), promover adequado ordenamento de seu território, mediante o planejamento e o controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano elaborando executando para tanto o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente complementar de normas federais ou normas estaduais pois não são criadas com fundamento no art. 3º, II. Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional. (SILVA, 2011, p. 63).

A normativa urbanística regional possui pilares na Constituição e constrói a previsão de responsabilidades integradas com relação às pautas regionais. Com base na Constituição, estas previsões estão localizadas no texto constitucional brasileiro nos incisos XX do artigo 21, inciso IX do artigo 23 e inciso I do artigo 24, §

3.º, do artigo 25 e artigo 182. (MENCIO, 2015).

Todos os planos urbanísticos precisam de planejamento através de levantamento com base nas especificidades do território, no intuito de promover políticas mais acertadas para as estratégias da entidade. Visualiza as tarefas normativas complementares, partindo da lógica de uma regulação abrangente elaborada pela União, até normas mais específica com relação ao Estado-Membro e município, considerando os interesses estatais e municipais, respectivamente.

Nas palavras de Meireles (2006, p. 253): “Daí porque as normas urbanísticas não de baixar do plano nacional, numa gradação descendente de medidas gerais que vão partir de medidas que se vão particularizando do âmbito federal ao estadual, e deste ao municipal [...]”. As particularidades decorrem das especificidades das unidades federativas, cada Estado-Membro e Município, pois cada entidade é singular e possui características únicas, daí o cuidado do constituinte em descrever que as cidades cuidam das normativas de âmbito local. Especialmente na relação urbana, os perímetros dos municípios precisam ser estudados e demarcados com cuidado, verificando características geográficas e culturais específicas do perímetro da cidade. Assim a norma municipal visa a um atendimento municipal coerente e pertinente com a realidade urbana local, transportando ao futuro da realidade das cidades a preocupação de orientá-las para o amanhã.

Deste modo, as diretrizes nacionais e estaduais são molduras que o legislador municipal deve observar para estabelecer o plano urbanístico local, sendo a concepção da moldura uma analogia decorrente da teoria do intérprete de Kelsen (2000). O autor (2003) ainda insere que na Federação há prévio estabelecimento das responsabilidades através da Magna Carta e isso promove embates das entidades quanto às suas competências. Por mais que não exista hierarquia entre as diversas entidades federativas, há no ordenamento nacional previsões para o cumprimento de tarefas por parte das demais entidades federativas.

### 2.5.1 As delimitações das atribuições locais na regulação urbanística

Cada localidade possui especificidades e dinâmicas diferentes. O plano local deve resguardar questões sociais, ambientais, culturais e de outras esferas

do âmbito da cidade. Com isso, a previsão ainda é construída por planos urbanísticos revistos periodicamente para adequar a cidade na relação de tempo e espaço. As especificidades decorrem da geografia, cultura, ambiente e outros fatores que impulsionam a previsão de particularidades do plano urbanístico das cidades, ainda que possuam diretrizes e princípios compartilhados com os vizinhos. A título de exemplo, não é possível adotar um plano urbanístico de uma cidade litorânea para uma cidade predominantemente agrícola sem as mesmas especificidades. Os direcionamentos e princípios são comuns, evidentemente, pois verificam-se para todo o território brasileiro, mas as especificidades devem ser respeitadas.

As autonomias ocorrem no exercício da regulação das atividades urbanísticas, e compete aos Municípios médios e grandes (mais de 20 mil habitantes) a regulação das cidades através de plano urbanístico local, nos termos da previsão da Constituição no capítulo da Política Urbana, §1º, artigo 182. Essa regulação torna possível delinear a função social da propriedade local através da norma direcionada a ordenar a cidade. Rech e Rech (2016, p. 163) levantam crítica à Constituição, apontando a distorção constitucional com relação às competências comuns dos Estados e União para legislar acerca das questões das áreas urbanas, no sentido contrário da previsão normativa do artigo 182 a 184 da CRFB, que insere a atividade importante dos municípios em legislar sobre a zona urbana por questões relativas às localidades.

José Afonso da Silva (2011, p. 63) destaca que a regulação urbana local é “de competência, própria que vem do texto constitucional”, sustentando que as bases da competência encontram-se nos enunciados que regulam a política urbana, bem como nas competências suplementares, respectivamente artigos 182 e 30, VII da CRFB. Neste sentido, as normativas de Políticas Urbanas atuam conjuntamente com a competência subsidiária para fins de regular os interesses locais respeitadas as normas de ordem estadual e nacional (30 da CRFB).

Planos urbanísticos locais são obrigatórios em cidades com mais de 20 mil habitantes ou localizadas em regiões metropolitanas. Deste modo, há um espaço de discricionariedade dos gestores municipais em apresentarem regulações urbanísticas e zoneamento de suas cidades com delineamento dos princípios, diretrizes e projeções ao futuro das cidades, previsto por meio de Plano Diretor. Contemplam importante função municipal para além das previsões das

responsabilidades circunscritas nas competências, em razão da política urbana encontrar-se deslocada no capítulo da ordem econômica no texto constitucional.

### 2.5.2 Relação entre as unidades federativas para a formação administrativa regional

Este compartilhamento de dificuldades entre municípios remete a uma limitação da competência da gestão pública municipal de regular o que transcende sua fronteira. Por isso, a atuação conjunta das entidades federativas converte-se em oportunidade às municipalidades e a regulação das competências federais. A Constituição cidadã prevê a necessidade da aliança entre a União, Estado e Município para o cuidado com o patrimônio histórico (SILVA, 2011, p. 63 e 64). Essa união é imprescindível também nas relações urbanísticas (SILVA, 2011; ALVES, 2016; RECH, RECH, 2016).

Com base na necessidade de regular zonas de encontros entre as cidades, bem como os interesse compartilhados por Estado e Municípios, a Constituição apresentou direcionamento geral acerca das competências com relação à regionalidade. Em um sentido estrito, cada município apenas atua em seu território, de modo que o constituinte de 1988 previu a necessidade de o Estado institucionalizar as RMs. Com base no texto da CRFB, artigo 25, §3º, temos:

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.

O texto da CRFB apresenta a institucionalização das RMs, AUs (aglomerações urbanas) e microrregiões através do papel dos Estados onde estão localizadas as cidades que compartilham o espaço de forma social e econômica. Em relação à atribuição dos municípios com áreas contínuas a outros territórios, é imposta a atuação integrada para promoção dos interesses regionais. Por isso, o compartilhamento dos anseios e interesse comuns que remetem à esfera regional se posiciona no nível que transcende a esfera dos municípios com a necessidade de

integração da política e administração, em razão do conjunto de municípios vizinhos. Nas palavras de Alves (2016, p. 179):

Assim, a criação por lei complementar da Constituição do Estado, conforme o dispositivo da Carta Federal, das referidas figuras regionais, perfaz o entendimento de que aquelas funções públicas de interesse comum não são de exclusiva competência local. E mais: não são também de competência exclusiva do Estado. Se fossem de competência exclusiva do Estado, reduzido sua competência residual (remanescente), este não necessitaria, em tese, editar lei complementar para a execução de funções ou serviços regionais de que seria normalmente o titular, e sobre o qual já haveria mesmo a gestão unificada supramunicipal. O que não é do Município nem da União é do Estado em razão da competência residual deste.

As unidades regionais precisam ser reguladas em conformidade com a concentração de indivíduos, acúmulo de comércio, problemas sociais compartilhados, riscos de políticas divergentes e atribuições comuns para evitar desastres futuros. Dessa forma, a busca por conciliar as tratativas relacionadas ao urbanismo intermunicipal surge como uma oportunidade no cenário social, ambiental e econômico, em virtude da atual da globalização em busca do atendimento do dinamismo social e econômico. Esse dinamismo das cidades exige a busca de soluções intermunicipais para a resolução de problemas que não são propriamente da esfera estadual ou municipal, por isso a busca do constituinte em trazer a possibilidade regional e a possibilidade de competências comuns para tratar, inclusive, de problemas ambientais futuros em relação a atribuições de mais de uma unidade.

A regionalidade não possui estrutura própria como a inerente às entidades federativas nas quais “não há superioridade hierárquica entres os entes federados, visto que todos são entidades políticas, com personalidade jurídica própria de direito público, autônomas nos termos da Constituição” (ALVES, 2016, p.80). Por isso, a integração das entidades da federação com interesses gerais diante do compartilhamento territorial, encaminha para a união de esforços e a formulação de previsões comuns.

Para Alves (2016, p. 179-180, e-book), as competências “supramunicipais” relacionam-se às funções regionais e não se limitam às competências das cidades e interesses locais. É o entendimento de Longo Filho (2020) ao destacar essa relação de competência como “competências entrelaçadas”

entre as entidades federativas nas relações regionais. Estes interesses regionais se entrelaçam em relação horizontal (entre outras entidades federativas de igual natureza) ou vertical (natureza federativa distinta). Também é colocado como dúvida a quem cabe a competência acerca do interesse comum/regional, sendo que essa lacuna se sobressai na previsão do artigo 25 §3º da CRFB.

O dinamismo entre as correlações de competência das entidades federativas se entrelaça. Interesses locais passam a não estar restritos ao território, mas a um nível muito maior. O interesse regional não anula o interesse local, mas aborda um interesse que implica a ação articulada entre a entidade federativa. Como serviço comum relaciona-se com “[...] o interesse comum de um conjunto de Municípios, de uma região mais ampla do que um Município isolado, os quais estão afetos aos Estados” (BARROSO, 2002, p. 262).

César (2017, p. 149) constata com base nas decisões proferidas pelas supremas cortes que a região metropolitana é uma “instância” crucial ao ordenamento. Tal necessidade reportada da quarta entidade federativa já se fazia impressa por Fernandes (2004) quando afirmou que nas discussões acerca da CRFB de 1988 foi discutida a possibilidade de se inserir a região como uma entidade federativa, mas os interesses municipalistas não permitiram essa inserção regional. Esta entidade federativa resolveria o impasse metropolitano com relação à competência que se desdobra em conflitos de competência e em busca por outorga/delegação de poderes a todas as entidades federativas, visando não atender a anseios comuns das entidades federativas de dado território.

Com base nisso, a importância das RMs extrai-se do texto constitucional brasileiro como uma das demandas pelo cumprimento das competências comuns. Entidades federativas precisam adotar políticas conjuntas entre os entes. Isso ocorre na seara urbanística por razão das colateralidades das atuações sobre os espaços, o que é notório com a interação entre as cidades e o contraste entre elas nas áreas de ligação. O elo de transição entre as cidades é a ligação por meio de rodovias, ruas e calçadas. Mais de uma cidade com demanda comum por compartilhamento espacial ou regulação que diverge na área de encontro, posicionamento paisagísticos que conflitam e outros impactos visuais resultado das normativas urbanísticas desalinhada entre municípios.

As competências urbanísticas locais encontram limitações espaciais

em relação ao perímetro urbano, conferido em lei para as cidades. Isso implica dizer que o legislador municipal pode apenas dispor sobre seu município, não abrangendo a lei municipal o território vizinho. O grande impasse é quando os territórios vizinhos se entrelaçam formando uma unidade com leis próprias, tributos diferentes, administrações divergentes, equipe de fiscalização diversa e outras peculiaridades. A Constituição apresentou a possibilidade de trazer à região metropolitana as aglomerações urbanas e microrregiões como entidade administrativa própria, conferida em leis complementares.

Em relação ao exposto, segundo Bonavides, (2020, p. 367):

A constitucionalização política das Regiões já deixou de ser promessa e artigo programático para se converter, pois, numa condensação visível de interesse, concretamente identificáveis, que se inclinam a concentrar-se cada vez mais em termos regionais na globalização política e econômica do Brasil

Implicações da solução do constituinte se desdobram nos questionamentos das autonomias municipais e na coerção do Estado por este dispor sobre a decisão final acerca das regiões urbanísticas, ainda que discutida com o encontro da sociedade civil, Municípios e Estado. A solução doutrinária do tema subjaz nas possibilidades de elaboração conjunta de normas tidas por Horta (1999) como uma espécie de condomínio legislativo, destacando que a esfera intermunicipal transcende os interesses locais e a atuação dentro do segmento dos Estados membros.

Este diálogo regional direciona o cumprimento da pactuação das entidades, permitindo interações entre Estados e Municípios para o estabelecimento de norteamentos e implementação da função pública de interesse comum. Às entidades federativas cabe mecanismo de organização, planejamento e execução, como também de controle, típicos do controle estratégico das administrações de forma ampla. Isso implica pensamento de gestão alinhado com os objetivos gerais. Múltiplos agentes envolvidos no processo de organização espacial é crucial para acordar as prerrogativas espaciais que guiam o ordenamento para fins de normatizar a estrutura mínima para continuidade das ordenações urbanísticas estaduais, regionais e locais integrados.

A extensão das malhas urbanas faz com que os interesses locais

ocorram para além dos limites espaciais previamente determinado nos mapas. Essa atuação nas cidades vizinhas é rara por fugir da área de atuação local e, assim, nos casos em que ocorrem, isso é formalizado por meio de lei nos municípios que compõem a parceria para implementação de interesse coletivo (MACHADO, 2009, p. 57).

Para Alves (2016, p. 198, e-book):

[...] Portanto, o regime jurídico de prestação dos serviços de interesse local ou de interesse regional pode ser alterado em função do desenvolvimento ou mudança de fatores contextuais objetivos, de ordem físico-geográfica, social, econômica, institucional, técnica, financeira ou administrativa, os quais autorizam novas interpretações normativas, ampliando ou restringindo o campo de atuação local ou regional. O conceito é, por conseguinte, dinâmico e adaptável às circunstâncias da natureza e de conveniência social ou política, devendo ser tais circunstâncias devidamente justificadas ou deduzíveis em possível arguição jurídico-contenciosa. (ALVES, 2016, p. 198, e-book).

A regionalidade objetiva evitar a criação de fronteiras entre as cidades que estão conjuntas através da continuidade espacial, pois verticalmente as áreas urbanas se entrelaçam (RECH, RECH, 2016, p. 442). Contudo, no âmbito político o entrelaçamento não corresponde à realidade espacial. A demanda por conexão política está presente nos anseios espaciais nas esferas das cidades, ou mesmo dos indivíduos que cotidianamente transitam pela regionalidade. A regionalidade é impressa administrativamente e politicamente de forma fragmentada no âmbito urbano.

A instituição das regiões metropolitanas deve auxiliar a administração das políticas públicas regionais em todas as fases, do ordenamento até a implementação dos projetos de interesse compartilhados pelos Municípios e Estado, conforme o contexto social e econômicos (MORAES, 2014). Machado (2009, p. 35) relata a existência de “[...] tensões que dificultam a gestão integrada destas funções temas de governança”, a que o autor denominou “impasse metropolitano” podendo, assim, as tensões se destacarem como conflito de competência, como destacado por José Afonso da Silva (2011), ou mesmo esbarrar na autonomia municipal, como sugere Gustavo Gomes Machado (2009). Somado ao fato do jogo de “empurra-empurra” relacionado às competências em relação às atividades que devem ser cumpridas pela administração pública, diante de sua extensão as unidades federativas

deixam de realizá-las e alegam ser de competência de entidade federal diversa (LONGO FILHO, 2020).

Há grande importância em nível regional diante da integração do município, pois isso reflete em enunciados que asseguram as normativas comuns, embora estas mitiguem as competências atribuídas aos municípios. Ou seja, deve ocorrer a transferência das competências para a regionalidade, ainda que ausentes as previsões. Isso decorre de uma busca do interesse regional e não apenas do interesse local. Primeiramente a verificação do interesse decorre simplesmente da afetação das cidades vizinhas com a adoção de políticas ou permissão de condutas ou ausência de previsão, uma vez que a atuação, ainda que local, proporciona colateralidade aos territórios vizinhos:

Desse modo, a passagem da competência para regular sobre determinadas matérias, do plano local para o plano regional, não se faz por mero arbítrio do legislador estadual, o que seria francamente inconstitucional, mas sim porque tais matérias, pelo desenvolvimento socioeconômico e natureza mesma das coisas, deixaram de poder ser tratadas com racionalidade e objetividade em nível local, somente reencontrando sua racionalidade em nível regional. Na verdade, não mais são de interesse puramente local, embora devam e precisem merecer atenção das comunidades locais, visto que estas integram a comunidade regional. (ALVES, 2016, p. 171, e-book)

No exame de constitucionalidade, as atribuições dos municípios esgotam-se nos interesses locais definidos dentro dos perímetros previstos em lei, sendo esse o limite de atuação do legislativo e do executivo municipal para atuação com pertinência. As relações urbanísticas antes limitadas ao local começam a importar em uma relação intermunicipal com as proximidades dos centros urbanos diante das conexões que configuram como fato regional e, por assim ser, fogem do âmbito de atribuição destas cidades, por conta do fato regional transcender os perímetros de competência locais. Assim, Meireles (2006, p. 83) se refere às regiões metropolitanas como “áreas de serviços unificados” para solucionar o impasse metropolitano que transcende os perímetros demarcados como pertencentes ao município.

Por isso, ainda será necessário determinar se a transcendência dos perímetros urbanos não seria passível de ser inserida como competência remanescente atribuída aos Estados-membros, o que importaria na possibilidade de

regulação unilateral estatal das questões intermunicipais. Essa, contudo, não é exclusiva do Estado, sendo de instituição da unidade regional, como regulado pela Constituição Federal de 1988. Isso se deve ao fato de que Longo Filho (2020) denomina como competência “entrelaçada”, por referenciar as competências municipais em conjunto com as atribuições estaduais. As competências compartilhadas, típicas do federalismo cooperativo, possibilitam arranjos para a persecução de interesses compartilhados, como pode ocorrer nas unidades regionais que possuem problemas comuns.

Ainda na relação intermunicipal, para referenciar o modelo adotado pela Constituição de 1988, o espaço de articulação das entidades federativas com a busca de um arranjo para chegarem em um consenso sobre os interesses a ser perseguido, é visto pela literatura como um “condomínio legislativo” (HORTA, 1999,p. 17; ALVES, 1998). Neste sentido, as unidades federativas atuam como condomínios, buscando equilíbrio entre os interesses para direcionar as áreas e situações de afetação à unidade regional, assim como funções públicas de interesses comuns, visando a eficiência do legislativo.

O conjunto de unidade federativa composto pelos municípios e Estados contidos na unidade regional é responsável pelo adimplemento das funções públicas de interesse comum, conforme já confirmado em detida análise constitucional pela suprema corte brasileira (ADI 1841,1842, ADPF 863 TPI-Ref). Essa hermenêutica vem consolidar os entendimentos de parte da literatura na busca do interesse regional, por meio de um consenso entre as unidades federativas, e esta conciliação de interesses não fere a autonomia do município. Como já apresentado, o campo de atuação legislativo comum tangencia situações em que os problemas transcendem o local seja por questões espaciais, técnicas, econômicas ou propriamente das atribuições comuns.

### **3 AS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE REGIONAL (FPICS) E O DIRECIONAMENTO DOS INSTRUMENTOS REGIONAIS**

As unidades regionais são fenômenos decorrentes das alterações urbanas e da dependência entre territórios, aproximando fronteiras das cidades e promovendo a alta urbanização e fluxo contínuo entre as cidades. No Brasil, esse fenômeno foi evidenciado nos anos 1960 nas áreas urbanas que passaram a concentrar maior parte da população. Estas áreas cresciam horizontalmente, sem planejamento e sem estrutura, em decorrência da falta de política adequada para lidar com a migração em massa dos trabalhadores do campo para a cidade. Essa expansão horizontal das cidades reflete no horizonte ocupado por pessoas e o acúmulo de problemas locais que passam a se caracterizar também como situações regionais, em razão da interdependência das cidades e do elo espacial, econômico, ambiental e social entre elas, de forma a gerar fluxo contínuo caracterizado por movimentos pendulares destacados por redes em levantamentos cartográficos.

Com base na Constituição Brasileira, o fenômeno metropolitano diz respeito aos seguintes aspectos: a) aglomeração de municípios, desprendendo a compreensão do conjunto de cidades; b) lei complementar estadual instituindo a microrregião, aglomeração urbana e região metropolitana, salvo se instituída a unidade regional por lei complementar federal anterior à vigência da Constituição de 1988; e c) a necessidade verificada de funções públicas de interesse comum (FPIC) para estrutura administrativa regional. Isso está amparado na estrutura federativa brasileira cooperativa, possibilitando a atuação interfederativa e pode diminuir conflitos de responsabilidades estatais com a percepção das entidades em atuarem em conjunto para contratação e prestação de serviços, aquisição de produtos e disponibilização dos produtos à população.

Neste tópico, o ponto central é a função pública de interesse comum, que é o objetivo para o qual os instrumentos regionais são direcionados. Como instrumentos regionais estão os consórcios e convênios considerados instrumentos políticos jurídicos facultativos à administração pública para atuação intermunicipal em objeto específico como saneamento. O Estatuto da Metrópole reporta a adoção destes instrumentos como de desenvolvimento urbano integrado. Assim, além do consórcio e convênio, o legislador nacional buscou regular o Plano de Desenvolvimento Urbano

Integrado (PDUI), visando respaldar as atuações dos municípios correlacionadas às FPICs.

Em razão das averiguações encaminhadas descritas como funções regionais (FPICs), ou seja, os convênios, os consórcios, os planos regionais, instrumentos regionais previstos no PDUI, é possível encaminhar a efetividade político-jurídico da administração regional prevista pelo legislador nacional no Estatuto da Metrópole.

### 3.1 FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM PARA CONCILIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES COMPARTILHADAS

Há mais de 80 anos o constituinte brasileiro vem preocupando-se com a implementação de atividades intermunicipais para o cumprimento dos deveres públicos. Na Constituição de 1937 houve expressa previsão da possibilidade de os municípios unirem-se para prestação de “serviços públicos comuns”. Este termo foi transposto na Constituição de 1967 e de igual forma nas Leis Complementares n. 14/1973 e 20/1974. Dentre os serviços considerados de interesse comum, a LC 14/1973 contemplava as atividades de saneamento básico, planejamento integrado, uso do solo metropolitano, mobilidade, distribuição de combustíveis, aproveitamento de recursos hídricos entre outros.

Na atual Constituição (1988), a atuação intermunicipal é retomada, mas com o termo “Funções Públicas de Interesse Comum” (FPIC), essa troca do termo “serviço” para “função” amplia os deveres por parte dos entes federados correlacionados ao território regional. Isso se deve ao termo função ser mais amplo e abranger os serviços, bem como incorporar ao papel do estado a composição das cidades contidas na unidade regional. Com base na disposição, os estados passaram a dispor sobre algumas funções de interesse comum.

Anos depois, em discussão acerca do saneamento como função interfederativa regional, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842/RJ afirmou que a função de interesse regional se refere às funções transcendentais ao âmbito das cidades e, por isso, necessita da adoção de arranjo metropolitano. Insiste ainda na figura cooperativa em razão de garantir a efetividade que guia o ordenamento enquanto princípio, somado ao fato de garantir a economicidade com as celebrações

de acordo para viabilização de prestação de serviços públicos, como o saneamento, que acabam por ser inviabilizados, caso não haja celebração e pactuação federativa para efetivar a prestação de serviço:

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. (ADI 1842/RJ 2013, p. 2)

[...]

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. (ADI 1842/RJ 2013, p. 3)

Nesta concepção, o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) determina que as funções regionais sejam promovidas por ações conjuntas dos estados e municípios. As cidades (municípios) precisam conciliar seus interesses para otimizar os fluxos e evitar prejuízos financeiros e ambientais para o coletivo regional. O coletivo de cidade implica uma unidade regional apta a representar responsabilidades que ultrapassem a fronteira da cidade e de situações que possam apresentar prejuízo à coletividade nas searas financeira ou ambiental, sendo que na financeira no que respeita a altos custos, e na relação ambiental em prejuízo ao ambiente em que os indivíduos se encontram inseridos.

Com base no Estatuto (art. 2º, II), a função regional é a “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”. Desprende da conceituação três possibilidades de verificação se a função é regional: a) a primeira é o limite espacial da cidade ser limitante para o cumprimento de determinada responsabilidade e, por assim ser, não se restringir ao âmbito local; b) a segunda questão a ser levantada é a viabilidade de realização da função de forma individual e; c) a questão final relaciona-se ao prejuízo que a atuação restrita a um município pode causar nas cidades vizinhas.

As funções que dizem respeito apenas à municipalidade são prescritas dentro do perímetro das cidades, assim a visão das competências das municipalidades estaria delimitada. Parece simples e objetivo focar nas delimitações geográficas previamente cartografadas, mas e se um bairro for dividido por duas

idades? E se o zoneamento diferir para o bairro, a depender da cidade? E se uma das cidades quiser mudar seu perímetro urbano em razão dessa divergência? Realmente, a solução que parece simples no começo com a autonomia municipal, apresenta algumas peculiaridades e precisa de uma atenção do coletivo.

Para Libório (2020, p 72):

[...] a realidade urbana extrapola os limites territoriais de um único município e, por isso, mesmo, toda a realidade regional deve ser considerada. Exemplo disso pode ser trazido na definição da instalação de um aterro sanitário metropolitano. Um dado município pode demonstrar que em face de grande área verde de preservação não há local disponível para uma instalação desse tipo. De outro lado, é possível que um outro município, por estar perto de vias de escoamento logístico, tenha características ajustadas para a instalação do aterro. Se houver custo, poderá haver dificuldade no acordo entre municípios; se houver a instalação de atividade ou empreendimento que beneficie ou prejudique especialmente o município, também haverá divergência. Diante disso, e em função das competências federativas, a melhor técnica é a de mediação, lapidando conhecimento, impactos, resultados e fazendo ajustes na formatação do plano.

Como se denota do contexto acima, a atuação isolada de um município pode gerar colateralidade ao município vizinho, em uma eventual consideração sobre um bairro. Pensando na relação do zoneamento divergente dentro de um mesmo bairro, isso pode gerar impacto negativo às comunidades regionais. Os riscos envolvidos não estão restritos ao zoneamento, pois são diversas as políticas que podem afetar a cidade vizinha, como políticas de mobilidade, hídrica, resíduos sólidos, saneamento e outras, por isso a necessidade de arranjos para tratar de FPICs.

Além disso, o interesse comum remete à viabilização dos interesses das cidades que possuem restrições técnicas, orçamentárias e espaciais para implementação de prestações de serviços destinados à comunidade local. Nessa restrição é preciso buscar uma solução, razão pela qual o legislador, já na LC n. 14/1973, apresentava um rol de serviços a serem executados de forma conjunta por municípios. De igual forma a LC do Rio de Janeiro (motivo da ADI 1.842/RJ) também comportava o saneamento como uma função comum. Isso vem como fato exemplificativo no intuito de dizer que uma cidade isolada, muito dificilmente conseguiria realizar o saneamento, mas o coletivo de entidades federativas facilita a

implementação da função, somado ao fato de o saneamento ser uma competência compartilhada com base na Constituição.

### 3.2 CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS COMO PROPOSTAS INICIAIS AO CUMPRIMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE REGIONAL

A função pública de interesse comum pode ser realizada com as seguintes soluções constitucionais: a) a primeira é a unidade regional para referenciar os interesses compartilhados entre cidades contínuas da mesma região e que precisam realizar, através de seus agentes, as atividades inerentes ao interesse público regional; b) no segundo momento se levanta a possibilidade da adoção dos consórcios e convênios de cooperação entre os entes.

Por serem instrumentos de adoção interfederativo previstos no texto constitucional, no artigo 241 da CRFB<sup>3</sup>, o consórcio e o convênio de cooperação, possuem exemplos nas parcerias da administração pública direta (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). O convênio formaliza a criação de uma personalidade jurídica com a descentralização de uma atividade de interesse compartilhado para a satisfação de responsabilidade entrelaçada pelas unidades federativas.

Desta forma, antes mesmo da previsão expressa do consórcio e do convênio de cooperação na Constituição, estes dois institutos eram adotados para a finalidade de possibilitar que as responsabilidades concorrentes fossem efetivadas entre os Municípios, Estados, Distrito Federal ou União.

Os consórcios e convênios de cooperação não são instrumentos restritos às regiões metropolitanas, mas é a abordagem empreendida no estudo com a finalidade de direcionar as possibilidades do Estatuto da Metrópole que destaca tais instrumentos como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º, incisos VI e VII da Lei n. 13.089/2015).

Ambos os instrumentos para a persecução do interesse compartilhado se demonstraram importantes para a construção das relações

---

<sup>3</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

intermunicipais e estão subsidiados na Constituição, anterior à vigência da Lei n. 13.089/2015. Deste modo existem exemplos de sucesso na adoção de instrumentos caracterizados como molas propulsoras ao desenvolvimento, como os consórcios de saúde<sup>4</sup> e o consórcio do Grande ABC<sup>5</sup>.

Além da possibilidade de os consórcios e convênios nas regiões metropolitanas poderem ser usados como “instrumento de cooperação federativa” aptos para contribuir com a função pública de interesse comum, isso também se deve à obrigatoriedade de alinhamento das responsabilidades por unidades federativas diversas (JUSTEN FILHO, 2016, p. 251).

### 3.1.1 Consórcios para cumprimento de FPIC específica

Com base no DL 6.017/2007 que regula a Lei de Consórcio Público (Lei 11.107/2005), este assim se apresenta: a) pessoa jurídica (pública- autarquia; privada- sem fim lucrativo); b) formado por entidades federativas; c) relação de cooperação das unidades federativas. Neste último item, retoma o federalismo cooperativo e a necessidade de fortalecimento dos relacionamentos entre as unidades. Para Marçal Justen Filho (2016, p .249), “o consórcio público é uma solução concebida para superar as limitações produzidas pela estrutura federativa brasileira.”

A unidade regional e o consórcio são adotados com a finalidade de administração dos relacionamentos entre cidades dentro do território brasileiro e apresentam personalidade jurídica própria. Ambas as administrações de interesse interfederativo carecem de autonomia federativa, sendo sustentadas por meio dos relacionamentos interfederativos (MENCIO, 2022), sendo modelos adotados no Brasil para a gestão dos interesses intermunicipais. Na unidade regional há a vinculação das cidades previstas como parte da região metropolitana em manter-se na associação

---

<sup>4</sup> Os consórcios de saúde são adotados em grande parte das regiões brasileira com o intuito de promover a aquisição de produtos hospitalares e contratação de serviços médicos por um coletivo de municípios para atendimento da regionalidade, um exemplo de consórcio de saúde é o CISMENPAR- Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema, no Paraná estes consórcios voltados ao atendimento da saúde ocorre a promoção dos consórcios de saúde por meio de incentivos financeiros.

<sup>5</sup> O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é uma associação civil instituída em 1990 e compõe a administração pública indireta intermunicipal com o objetivo de operacionalização das políticas públicas para as cidades entorno de São Paulo.

regional<sup>6</sup>, enquanto o consórcio possibilita maior discricionariedade por parte das unidades federadas.

O consórcio atende à demanda determinada pelas unidades federativas interessadas em parcerias para a realização de funções como o saneamento, em que diversos municípios podem unir-se com a finalidade de tratamento de água. Na saúde, com o direcionamento de verbas pelos municípios para um município polo para a aquisição de equipamentos e contratação de funcionários para hospitais e unidades de pronto atendimento. Na segurança, os consorciados podem adquirir equipamento de segurança com a finalidade de cuidado com a região.

O consórcio é o instrumento intermunicipal de maior adoção no contexto brasileiro (ARAUJO JR., 2008, p. 221) e possibilita às municipalidades atenderem aos anseios dos munícipes com maior celeridade através da união de esforços de interessados em prol da coletividade, realizando, por meio deste instrumento, a gestão dos interesses intermunicipais. Uma possibilidade ressaltada por Libório (2018) é que a região metropolitana poderia ser administrada por consórcio especial, na forma de autarquia, enquanto outros o inserem como parte nas discussões regionais.

### 3.1.2 Convênios de cooperação para parceria em prol da FPIC

Os convênios são parcerias públicas destinados a: a) a promoção dos interesses das unidades federativas; b) realização de finalidade imediata ou duradoura; c) gestão de esforços comuns de múltiplas unidades; d) atuação por entidades federativas sem a criação de pessoa jurídica; e) possibilidade de saída de entidade da federação conveniada (JUSTEN FILHO, 2016, p. 251-253).

Essa possibilidade de um dos conveniados saírem da parceria pública, acaba por dar a impressão de instabilidade no relacionamento entre os conveniados, contudo existem convênios duradouros firmados para a persecução da função pública de interesse coletivo que permitem o alinhamento das unidades federativas para o cumprimento das competências federais.

Os consórcios são como termos de cooperação com pessoas públicas

---

<sup>6</sup> Com base na ADI 1842/RJ, a vinculação das entidades federativas à unidade regional é a interpretação do Pleno no STF acolhida nas ADIs 1841/RJ 2022 e ADI/796 1999)

e privadas, visando igual interesse na forma de alinhar a atuação para otimizar a execução das competências, divergindo do contrato que visa interesse diferente para cada uma das partes contratantes (DI PIETRO, 2018; JUSTEN FILHO, 2016; SALEME; CARRIÇO, 2018).

Geralmente os convênios são adotados para permitir a atuação conjunta da multiplicidade de atores públicos em atividade determinada com ou sem repasse de recursos para outra unidade federativa, como também no alinhamento da condução de determinada função pública de competência concorrente, evitando retrabalho por parte da máquina pública, problemas de confronto de política e ineficiência na alocação de recursos técnicos, financeiros e sociais.

Esta possibilidade de cooperação entre partes, sem a necessária criação de um consórcio, está prevista constitucionalmente na Lei de Licitação e Contrato da Administração Pública (Lei n. 8.666/1993). Deve-se destacar, ainda, que o consórcio não é licitação e não é contrato, mas é considerado um ajuste ou acordo. No artigo 116 da Lei n. 8.666/1993, este ajuste entre entes da administração precisa conter um plano de trabalho com os seguintes elementos: a) objeto consorciado; b) metas; c) cronograma da atividade a ser executada; d) valores a serem financiados com base nas etapas da atividade; e) previsão de data para começo e finalização do objeto conveniado; f) comprovação de fonte de receita financeira capaz de custear a execução e serviços de engenharia direcionados a atender às demandas. Neste último, a base de custeio para pagamento do objeto do consórcio pode ser uma previsão independente da natureza do serviço (DI PIETRO, 2018).

Na relação intermunicipal, os municípios precisam de um alinhamento na condução de atividades determinadas para o cumprimento de suas responsabilidades, de modo que podem ajustar seus interesses, sem a necessária criação de personalidade jurídica para a gestão das atividades públicas de interesse regional, como por exemplo, os convênios de saúde intermunicipal com prestação de serviço pelos municípios e as arrecadações destinadas para a finalidade de prosseguimento da atividade pública.

### 3.3 PLANOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO (PDUI) PARA DIRECIONAMENTO DAS FUNÇÕES REGIONAIS

Uma das finalidades de qualquer planejamento é a orientação dos sujeitos para chegar ao resultado almejado. Na metrópole, o planejamento alinha os interesses dos múltiplos sujeitos ao revestir o planejamento como uma norma que orientará o ordenamento. Dentro da normativa se encontram diversas previsões, sendo a orientação espacial com consideração ambiental a que evidencia os riscos levantados pela equipe técnica especializada que realiza o plano.

O PDUI é o instrumento instituído pelo Estatuto da Metrópole para consolidar a administração regional e as políticas públicas regionais com o interesse do Estado e dos Municípios através do estabelecimento de diretrizes gerais para a organização metropolitana. A previsão entra no ordenamento como norma estadual que precisa ser acordada entre os municípios da regionalidade para a qual o plano se destina. Com base em Rech e Rech (2016), a dificuldade é o alinhamento normativo dos planos diretores com prevalência da norma elaborada para a regionalidade com caráter de norma estadual, imposição considerada de cima para baixo, da União aos Estados e dos Estados aos Municípios.

Com base nisso, o PDUI tende a consolidar a governança regional, amenizar conflitos de competência administrativa entre os municípios vizinhos/limítrofes unidos pelo planejamento conjunto que deve estar amparado nos parâmetros do direito urbanístico, e dirimir desigualdades intermunicipais recorrentes para estabelecimento de delimitações administrativas não determinadas. Além disso, alinhar questões de políticas de zoneamento das cidades vizinhas com o levantamento técnico dos mapas previstos pelos planos urbanísticos locais, e conferir mapeamento das cidades que não possuem previsão de zoneamento. A busca por regular o direcionamento é um caminho para implementação do interesse comum na regionalidade, conciliando os municípios.

Araújo Jr., Fresca e Paulino (2018, p. 10, tradução do autor) afirmam que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) é um “[...] instrumento jurídico-urbanístico”, sendo alicerçado em estudos técnicos. Este instrumento vem no intuito de dirimir conflitos de “zoneamento, ocupação e parcelamento de solo, índice construtivo de infraestrutura viária, sistema de transporte coletivo e atividades

econômicas [...]”, bem como na extensão urbana das cidades limítrofes (RECH, RECH, 2016, 454). Tal Plano pode tornar-se “um marco legal de caráter regional com princípios e diretrizes bem definidos” (RECH, RECH, 2016, p. 454). Com base no Estatuto da Metrópole, tem-se:

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

[...]

VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana;

O PDUI como instrumento legal de planejamento, estabelece diretrizes, projetos e ações para orientar o desenvolvimento urbano e regional, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população metropolitana. Também fixa as bases de atuação conjunta entre estados e municípios, contribuindo para o ordenamento territorial das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tendo em vista a exigência do macrozoneamento da unidade territorial urbana (PEREIRA, 2020, p. 93)

Bonizzato e Moulin (2018, p. 2540) afirmam que assim como o plano urbanístico local, o PDUI rege-se através dos princípios da “hierarquia, articulação e tipicidade”. O primeiro princípio condiz com a ordenação das normas dentro do ordenamento legal, conforme pactuado nas leis e Constituição. O segundo refere-se ao alinhamento da estrutura normativa urbanística, e o terceiro tem em vista a prévia obrigatoriedade do ordenamento de apresentar o planejamento na forma de lei. Estes princípios condizem com a estruturação do ordenamento previamente normatizado, com a finalidade de ordenar as relações entre as entidades federativas com relação ao urbanismo.

Posto isso, o PDUI é uma possibilidade para a superação das tensões intermunicipais decorrentes da compulsoriedade da instituição metropolitana imposta pela União e Estados aos Municípios que compõem a região metropolitana, permeando um arranjo institucional entre os entes. O PDUI ainda confere a possibilidade de alinhamentos dos planos locais. Tal situação pode dirimir conflitos entre territórios vizinhos, alinhar relações de zoneamento e melhorar as diretrizes respectivas das cidades.

O legislador nacional apresentou diversos instrumentos urbanísticos regionais, mas apenas regulamentou o conteúdo mínimo a ser apresentado pelo PDUI. Nas disposições para a regulamentação dos planos regionais encontra-se a previsão do artigo 12:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no **caput** deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

**II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;**

III – as diretrizes quanto à **articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;**

IV – as diretrizes quanto à **articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;**

V - a delimitação das **áreas com restrições à urbanização** visando à proteção do **patrimônio ambiental ou cultural**, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;

VI - o **sistema de acompanhamento e controle** de suas disposições;

e

VII - as **diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública** de regularização fundiária urbana, nos termos da

[...]

Com base no artigo 12 do Estatuto da Metrópole, percebe-se a preocupação de positivar o direcionamento das regiões e aglomerações urbanas com normas de caráter vinculante dentro do ordenamento. Assim, o PDUI apresenta as seguintes características: a) condição de Lei Complementar estadual; b) vinculação dos planos urbanísticos locais das cidades localizadas em aglomerações e regiões metropolitanas para recepcionar os direcionamentos do PDUI.

Percebeu-se a preocupação do legislador nacional em movimentar as unidades regionais previstas em lei para conciliarem interesses entre a coletividade de Municípios e Estado para a realização do Plano de Desenvolvimento Urbano integrado. Tal instrumento é essencial para atribuir caráter legal aos arranjos entre as unidades federadas, visando o implemento de questões controvertidas com base em levantamento científico, discussão entre as entidades federativas envolvidas, prévia aprovação entre executivo e legislativo estadual e incorporação em Planos Diretores Municipais.

Por ser uma situação de relevância, a norma previa prazo curto para a elaboração e aprovação do Plano, ou seja, 3 anos para implementação, sob pena da imputação de improbidade administrativa aos governadores, agentes públicos e prefeitos. Próximo ao fim do triênio, a discussão seria o questionamento sobre a validade da previsão coercitiva em elaborar o PDUI por parte dos governos estaduais e municipais, de modo que se desdobrou na ADI 5.857/2017. A ação visava invalidar os artigos 10 e 21 do Estatuto, que respectivamente cuidavam da recepção da incorporação do PDUI pelo plano local e da sanção administrativa aos gestores estaduais e municipais, em caso de não instituição do PDUI no prazo previsto pelo ordenamento.

Em 2018 foi editada a Medida Provisória n. 818, convertida na Lei n. 13.683/2018. Esta lei retirava a previsão sancionatória do Estatuto, acabava com a sanção dos gestores estaduais e municipais, restando parcialmente prejudicada as matérias questionadas na ADI. Com base na ADI, o questionamento era se o Estatuto estaria em coerência com o pacto federativo e com as competências comuns apresentadas na Constituição brasileira.

Conforme interpretação da suprema corte brasileira, exarada na ADI, a federação manteria preservada a autonomia das entidades em razão da liberalidade estatal em criar as unidades regionais e, apenas depois da instituição, começaria a obrigatoriedade de constituição de PDUI. Outro apontamento da ação foi no sentido de que os interesses comuns remetem a competências culturais, históricas, habitacionais e de saneamento básico e podem ser apresentados na pauta regional, sem ferir a autonomia dos Municípios e Estados, além de destacar a competência da União em prever normas gerais de direito urbanístico (MARRARA, 2021, p. 21-22).

Neste sentido, a previsão do PDUI foi avalizada pelos defensores constitucionais brasileiros, após a ADI 5.857. O PDUI precisa ser elaborado e sancionado para iniciar a gestão e execução dos preceitos regionais e para estabelecer as atuações das funções regionais.

Ainda com este cenário de abertura de diálogo, as atuações de planejamento para a elaboração do PDUI são ordenadas pelo coletivo de unidade federativa, empresas terceirizadas e consultorias que lidam com o diagnóstico e desenvolvimento do PDUI. Verifica-se já nos primeiros anos de instituição do Estatuto da Metrópole os avanços em levantamentos técnicos, debates e estrutura de

mapeamento dos planos diretores para a organização regional.

Bonizzato e Moulin (2018) em uma análise dos 3 primeiros anos do Estatuto da Metrópole destacaram que a única região metropolitana que efetivamente realizou o PDUI foi a Região Metropolitana de Grande Vitória, no Estado do Espírito Santo. Em Londrina, no Estado do Paraná, os autores (2018), classificaram que a instalação ainda estava em estágio inicial. A análise dos autores se pautou em especial nos princípios da tipicidade, hierarquia e alinhamento extraídos como fundamento do Estatuto da Metrópole com base na compreensão.

Atualizando as informações quantitativas de Bonizzato e Moulin (2018), até 2021 as regiões metropolitanas com Plano de Desenvolvimento Urbanístico são o Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso) e a Grande Vitória (Espírito Santo). Nos 6 primeiros anos de efetivação do Estatuto da Metrópole (2015 a 2021), houve um aumento significativo de cidades enquadradas como metropolitanas por determinação legislativa estadual. As cidades são enquadradas na região metropolitana por meio da atuação dos Estados, com a intenção de possibilitar uma integração social e econômica. Os dados noticiados acerca do aumento de RM no Brasil são apresentados pelo IBGE.

Em relação à organização das cidades através de PDUI, há um descompasso na elaboração dos instrumentos regionais para fins de governança ou mesmo gestão. Os interesses comuns urbanísticos demonstram uma preocupação diante da relevância social ao ordenamento jurídico. Muitas das cidades abrangidas nas RMs, inclusive, não possuem Plano Diretor (FERNANDES, 2021). O planejamento para fins de confecção dos planos regionais avançou, mas a previsibilidade de retirada da sanção administrativa aos gestores das entidades federativas mitigou a aprovação das legislações com relação ao PDUI.

Neste sentido, o IPEA em estudo com relação ao Estatuto da Metrópole e a retirada da sanção administrativa motivaram o adiamento da normativa estadual acerca do plano urbanístico regional. Isso auxiliou na compreensão da discricionariedade das entidades federativas prosseguirem com diálogo com relação à pauta metropolitana:

Quanto à efetividade dos instrumentos metropolitanos, principalmente do PDUI, a partir da retirada das sanções por improbidade administrativa aos gestores públicos, o estatuto passa a ser visto como mecanismo que será implementado a partir dos requisitos de

conveniência ou oportunidade da administração pública. As consequências dessas alterações podem significar um sério retrocesso da gestão metropolitana, apesar da relevância demográfica e econômica que as RMs representam. Em suma, a questão metropolitana ocupa novamente um lugar secundário nos debates sobre o desenvolvimento do país (CLEMENTINA, *et al*, 2021, p. 21-IPEA).

Poucas foram as regiões que tiveram os planos aprovados no período de 2015 a 2021. A saber, as regiões metropolitanas com planos regionais são: Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso-LC 609/2018) e da Grande Vitória (Espírito Santo- LC 872/2017) (CNM, 2021; FMN, 2021; ESPÍRITO SANTO, 2017; MATO GROSSO, 2018). Com relação a Belo Horizonte, ainda está carecendo de aprovação, restando apenas projeto de lei sobre o PDUI de Belo Horizonte (Minas Gerais).

Até 2021, os planos regionais existentes ainda possuíam lacunas para regulações, seja com relação ao orçamento ou mesmo no que tange à governança. Isso expressa progresso parcial de se regular as regiões metropolitanas, mas apresenta avanços consideráveis com relações às diretrizes metropolitanas. O principal avanço da normativa é verificado com a possibilidade de operacionalização das regiões metropolitanas através dos instrumentos regionais.

### 3.1.3 A experiência do PDUI de Grande Vitória (Espírito Santo LC n. 872/2017)

Em Grande Vitória (Espírito Santo), o PDUI está consolidado através da LC n. 872/2017. A normativa apresenta as zonas de interesse metropolitano através de mapeamento contido nos anexos. As FPICs se desdobram em eixos, sendo previstos como subcategorias de cada eixo nos anexos.

Por funções públicas de interesse comum, a região elegeu: a) ordenamento territorial (reduzir desigualdade e melhorar estrutura); b) mobilidade urbana (fluxo de pessoas dentro do território); c) desenvolvimento econômico (desenvolvimento socioeconômico regional para competir nacionalmente e internacionalmente); d) meio ambiente e áreas de risco (diminuir riscos ambientais na regionalidade).

O zoneamento regional da Grande Vitória apresenta as áreas de especial atenção para as cidades e o Estado, com as zonas especiais que tem delimitações importantes a serem reportadas ao plano local. Neste sentido, a cidade

de Vitória, no ano consecutivo, já havia aprovado as alterações no Plano Diretor. Isso corrobora o alinhamento do ordenamento e o cumprimento das pautas metropolitanas por parte das cidades.

Através do zoneamento ainda se pode estruturar os instrumentos regionais conjuntamente, assim reforçando a necessidade de atenção ao zoneamento e às diretrizes compartilhadas pelo Estado e Municípios. A normativa apresenta desdobramentos ao Plano Diretor de Vitória e demonstra o alinhamento do legislativo nos planos urbanísticos, o que é descrito como a harmonização dos planos por Marrara(2021) e alinhamento por Bonizzato e Moulin (2018).

#### 3.1.4 A experiência do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Vale do Rio Cuiabá (Mato Grosso-LC 609/2018)

A região do Vale do Rio Cuiabá foi constituída com base na Lei estadual n. 359/2009. Destaca-se que a cidade de Cuiabá já era considerada pelo IBGE como capital regional, com base na REGIC/2007. Já os trabalhos para a realização do PDUI procederam mediante a criação da Agência Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, por meio do Decreto Estadual 162/2015. Em 2018 ocorreu a instituição do segundo PDUI, através da LC 609.

Para Castilho e Neto (2020), a atuação central da região metropolitana é o cuidado com o Rio Cuiabá com busca por melhorias, como: a) conscientização, planejamento e execuções de políticas com a finalidade de mitigar e reverter a condição do rio; b) saneamento com o adequado tratamento de esgoto das águas antes afluentes no rio para contribuição com o Pantanal, contribuindo efetivamente com a preservação de fauna e flora nativas.

O Plano é composto por: disposições preliminares (1° ao 5°); governança interfederativa (6° ao 9°); gestão metropolitana; programas de gestão metropolitana (10 ao 54); instrumentos (55 a 86) e as disposições finais (87 ao 94).

Por funções públicas de interesse comum, a região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá adotou as mesmas previstas na lei de instituição da região, Lei n. 359/2009: I - ao desenvolvimento econômico e social; II - ao planejamento do uso e da ocupação do solo; III - à acessibilidade e mobilidade; IV - ao saneamento ambiental;

V - à preservação e conservação do meio ambiente; VI - ao desenvolvimento urbano e políticas setoriais (habitação, saúde, educação, segurança, turismo, esporte e lazer); VII- preservação do patrimônio histórico e cultural (art. 4º da Lei n. 609/2018).

Além disso, o Vale do Rio Cuiabá, através do PDUI, apresentou instrumentos regionais novos capazes de auxiliarem o cumprimento da FPIC, ainda que correlacionado a questões ambientais, uma vez que é às cidades que compete a função social. Estes instrumentos são:

Art. 55 Além do previsto no Estatuto da Metrópole e no Estatuto da Cidade, são instrumentos de efetivação deste plano pelos entes metropolitanos:

I - macrozoneamento metropolitano;

II - planos diretores municipais;

III - estudo de impacto de vizinhança;

IV - anuência prévia metropolitana;

V - instrumentos orçamentários;

VI - planos, programas e projetos setoriais, relativos aos programas metropolitanos tratados no capítulo IV desta Lei Complementar, de iniciativa dos entes metropolitanos e do ente federal.

Por mais que as cidades abrangidas pela região metropolitana não apresentem a ordenação urbanística para a efetividade de cuidados necessários para com a região urbana, os instrumentos regionais apresentados pelo Plano podem resguardar a propriedade de desdobramentos prejudiciais ao interesse comum. Neste sentido, Gonçalves e Ferraz (2021) destacou que os instrumentos previstos pela normativa para a regionalidade já estão em execução.

Ainda é possível notar que o plano busca criar uma identidade regional para as cidades pertencentes ao conjunto metropolitano e, com isso, o fortalecimento da gestão intermunicipal, inclusive com a adoção de instrumentos para o cumprimento das funções públicas de interesse comum por meio de um plano de ação baseado em programas e projetos direcionados.

#### 3.1.4.1 A construção e alinhamento de Planos Diretores das cidades que compõem uma unidade regional

Na Região do Vale do Rio Cuiabá, os artigos 68 e 69 disciplinam os planos diretores. As diretrizes gerais são: a) compatibilização do plano com adoção de atividade que auxilie os programas metropolitanos; b) compatibilização do

zoneamento; c) inclusão no plano local das previsões do PDUI e; d) definição dos limites urbanos da cidade. Com relação ao alinhamento conceitual para evitar a fragmentação espacial, tem-se: a) coeficiente de construção; b) regulação de equiparação da Transferência do Direito de Construir solicitando fórmula por parte dos municípios entre transferência e recebimento e; c) previsão que Outorga Onerosa do Direito de Construir tivesse parte da arrecadação destinada às áreas de interesse metropolitano através de conversão ao fundo regional.

A articulação considera os planos locais existentes para estruturação da plataforma dos planos regionais, com a finalidade que as municipalidades mantenham a estrutura normativa com poucos ajustes de alinhamento entre os planos. Deste modo, considera a permanência dos planos locais, nos termos do artigo 182 da CRFB e do artigo 9º, §1º da Lei n. 13.089/2015. Através do Estatuto da Metrópole compõe ainda a vinculação do Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Neste sentido, extrai por um lado a autonomia da municipalidade de determinar a função social da propriedade e, por outro lado, a prevalência do interesse regional. A função social, no contexto do Estatuto da Metrópole, precisa estar compatibilizada com os interesses difusos e da regionalidade.

A função do plano local tem a importante missão de direcionar o território com base nas premissas para implementação do direito urbanístico de forma ampla, não sendo restrito aos limites urbanísticos, mas norteia as ações da municipalidade, através das diretrizes (SILVA, 2011, p. 136-137) e impõe plano de ação para o espaço territorial delimitado (MARICATO, 2022). O direcionamento da cidade atende a aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativo institucional (SILVA, 2011, 138-141).

Com base no ordenamento brasileiro, o plano local entra como lei. Através do Plano Diretor apresentam-se diretrizes para a utilização das propriedades na municipalidade que, em cidades que possuem planos, determinam finalidades delineadas no zoneamento das cidades. A conferência de norteamento demonstra a atividade do Plano Diretor enquanto norteamento inclusive dos planos setoriais. Em 1953, o plano diretor já era terminologia adotada para determinar o norteamento principal para plano específico de uma organização ou atividade. Atualmente, a planificação se mostra altamente segmentada (diversos planos setoriais- mobilidade e outros), mas precisa de um objetivo geral bem delineado para evitar conflitos entre

os objetivos geral e específicos.

Nas regiões metropolitanas, as cidades que compõem a aglomeração urbana ou mesmo região metropolitana precisam de Plano Diretor (art, 41, II do Estatuto da Cidade, BRASIL, 2001). A positivação do planejamento se traduz em instrumentos inerentes a cada municipalidade, norteados por normas superiores, inclusive devem respeitar o norteamento de planos nacionais. Além das normas, o Plano Diretor precisa corresponder a princípios como o da função social da propriedade. A regionalidade como esfera administrativa contribui para a regulação das cidades que integram outras normativas, além de contribuir para o dia a dia.

O Plano Diretor precisa estar alinhando às demais normas territoriais e esse é um dos avanços do Estatuto da Metrópole ao regular o artigo 25, §3º da CRFB (LONGO FILHO, 2020, p. 164). Para tanto, este modelo de plano local precisa ser compatível com as demais determinações de uso e ocupação de solo. Com base na análise comparativa com o ordenamento da Alemanha, a busca de alinhamento dos interesses locais e harmonização com as demais normativas para fins de organização integrada se fazem necessários para a coerência do ordenamento, diminuição de problemas regionais e conciliação dos interesses locais (MARRARA, 2008).

#### 3.1.4.2 Macrozoneamento metropolitano para as zonas de especiais interesse

No Vale do Rio Cuiabá, o macrozoneamento metropolitano compõe instrumento essencial para “orientar a incidência espacial dos programas e ações” previstas pelo plano diretor regional que se subdivide em: a) zonas de estruturação (pretensões, incentivos, coibições ou qualificações do solo urbano e rural- área de preservação permanente, zona de interesse ambiental, zona de segurança hídrica, área de comunidade ribeirinha, reserva indígena, área de comunidade quilombola, zona de proteção de margem de rio, zona urbana, zona de incentivo de uso urbano); b) eixos estruturais (mobilidade e estruturação do ecoturismo- rodovias, eixos e corredores); c) áreas de interesse metropolitano (áreas estratégicas com diretrizes específicas- área de processamento logístico, área para uso misto e áreas destinadas à indústria) (arts. 56 a 67 Lei n. 609/2018).

O macrozoneamento é um dos elementos obrigatórios na composição

do PDUI, nos termos do Artigo 12, I da Lei n. 13.089/2015. Como instrumento, o Estatuto da Metrópole não o engloba, mas o macrozoneamento contempla as zonas de especiais interesses, que são instrumentos regionais com base no Estatuto. As zonas de especiais interesse figuram com o mapeamento da área regional considerando os riscos, o ambiente, elementos culturais e outros por via de representação gráfica da regionalidade. Assim “as RMs e as aglomerações urbanas deverão estabelecer áreas para uso comum dos diversos instrumentos previstos para fins de consecução dos objetivos de desenvolvimento integrado” (PEREIRA, 2021, p. 9).

A representação gráfica da territorialidade demonstra as áreas de afetação do território compartilhado, somada às áreas que podem afetar o conjunto de municípios limítrofes. Capturar os riscos através dos trabalhos geográficos, biológicos e urbanísticos apresenta limites para o ordenamento territorial sendo, conforme Rech e Rech (2016, p. 87-89), uma “plataforma de planejamento de cidades sustentáveis”, como a atividade de atribuir funcionalidade de dirigir o território para determinada finalidade, daí a necessidade de levantamentos técnicos acerca da espacialidade. Isso permite capturar riscos e projetar políticas diante da visualização das ameaças espaciais enfrentadas de forma compartilhada.

Pereira (2021, p. 99 e 100) apresenta a importância da estruturação das zonas compartilhadas para a efetivação da gestão e governança conjunta intergovernamental. Pontua o papel de apresentar as zonas no plano com a finalidade de vincular as municipalidades no cuidado conjunto das áreas mapeadas como de interesse comum, com a finalidade de resguardar o território regional. Por isso a preocupação de fazer constar no PDUI as áreas que atendam ao interesse comum, determinando estas zonas para evitar que as ameaças efetivem em prejuízo à regionalidade, alinhando com o princípio da precaução e da prevenção. Dentro destas possibilidades se encontram as demarcações de áreas de deslizamentos e outros riscos que devem ser observadas para evitar construções próximas.

Com o efeito dogmático, o macrozoneamento diverge da conceituação das zonas de aplicação dos instrumentos das cidades, por isso a necessidade de se desdobrar conceitualmente a diferença e ligação de ambos os conceitos, compreendendo se o macrozoneamento seria suficiente para depreender o conceito das zonas de atuação intergovernamental. Ambos os conceitos interligados

se originam do cenário prático das funções públicas de interesse comum, previamente determinada pelo legislador estadual. Isso importa na reflexão de que o macrozoneamento visa a apresentar ao ordenamento a visualização espacial dos territórios para fins de garantir a aplicação dos instrumentos territoriais. A ausência de previsibilidade do macrozoneamento no PDUI importaria inconstitucionalidade por omissão (MENCIO; LEITE, 2021, p. 130-131 com base em entendimento exarado em comentários sobre o Estatuto da Cidade de Carvalho Filho, 2007).

A questão do macrozoneamento ainda implica na discussão de constitucionalidade, em razão das responsabilidades das municipalidades em direcionar as propriedades para funções públicas específicas, nos termos do artigo 182 da CRFB. Na ótica do interesse comum, direciona o compromisso das cidades para uma base comum alinhada de forma mediada. Cada municipalidade costuma ter seu planejamento e respectivo zoneamento para a finalidade de destinar as zonas da cidade, como a zona de expansão, zona comercial e outras. As zonas são os limites para determinadas atividades do território da municipalidade.

O zoneamento da municipalidade determina áreas para construção. Em contexto regional, é um dos maiores impasses visuais dos territórios contínuos e as distinções normativas do mapeamento positivado pelo Plano Diretor contribui com a fragmentação dos territórios. Esta distorção é causada pela ausência de “harmonização” dos mapeamentos (MENCIO, LEITE, 2021; MARRARA, 2021). Os diálogos intergovernamentais propõem que os zoneamentos apoiem uma harmonia espacial extraída de uma ideologia de cooperação intergovernamental. A clareza no diálogo espacial, por vezes, enfrenta a falta de diálogo entre as cidades vizinhas, o que resulta na fragmentação.

O pensamento conjunto com relação à mobilidade urbana já é uma das funções públicas verificadas tanto no PDUI de Vitória como no Vale do Rio Cuiabá. Essa preocupação é resultado da busca de acessibilidade dos indivíduos das cidades contínuas. Por vezes estas cidades demandam estradas para interação entre as cidades, através das construções de pontes e outras obras. As linhas rodoviárias traçadas em mapeamento urbanístico, geralmente compõem o zoneamento. A estruturação do mapeamento rodoviário ainda apoia a construção de estrutura para atendimento às rodovias, comércios e outros. Por essa razão, as margens das rodovias que conectam as cidades podem ser percebidas como áreas de aplicação

compartilhada dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

No tocante as áreas de risco, o macrozoneamento captura as áreas de possíveis ameaças e apresenta o ordenamento na forma de legislação. Algumas das cidades da regionalidade não possuem zoneamento em virtude da ausência de Plano Diretor ou os mapas constam como desatualizados. O macrozoneamento registra a preocupação regional acerca das áreas de risco comuns e, por isso, a necessidade do acompanhamento por parte da coletividade de Municípios e Estado para garantir o equilíbrio territorial. A previsão do macrozoneamento possibilita aos municípios o conhecimento das principais preocupações de forma a registrar possíveis ameaças, das oportunidades em relação à construção de estradas e a melhoria da destinação de recursos para harmonizar as divergências sociais e econômica das cidades de um mesmo aglomerado.

#### 3.1.4.3 Estudo de impacto de vizinhança e a anuência prévia metropolitana

Algumas intervenções públicas ou privadas nas cidades acarretam efeitos colaterais às municipalidades contínuas e, por isso, a necessidade da construção de diretrizes sobre os instrumentos regionais de atuação nas cidades que possam contribuir para a diminuição de problemas urbanísticos, preservação do ecossistema e equilíbrio dos municípios vizinhos. Nesse sentido, o PDUI possibilita a determinação de instrumentos que efetivem os interesses regionais correlacionados ao ambiente, assim contemplando premissas a serem observadas pelas municipalidades, além de contribuir para o cumprimento e efetivação da função pública de interesse comum. Este é o caso dos instrumentos anteriores à concessão do licenciamento para evitar ameaças futuras de empreendimentos à cidade e ao conjunto das cidades. Neste sentido, pode-se verificar diretrizes para o Estudo de Impacto de Vizinhança ou mesmo da Anuência Prévia. Previsões destes instrumentos se encontram no ordenamento em legislações como o do PDDI do Vale do Rio Cuiabá (LC 609/2018). O PDDI tem como função central garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e o Rio Cuiabá.

O instrumento de estudo serve com subsídio ao licenciamento de empreendimentos urbanos que possam causar prejuízos a região metropolitana e contribui para a implementação do planejamento metropolitano, preservação urbana

e ambiental em área de influência metropolitana, manutenção do equilíbrio urbano entre cidades e mediação de conflitos interurbanos (art. 71, inciso I ao IV). Em relação a este último, Libório (2020) apresenta a mediação como solução para os conflitos de interesse local com relação aos interesses regionais, para evitar conflitos de competência e para modular soluções, eis que o município possui prerrogativa de regular o uso e destinação do solo, respeitadas as previsões de leis nacionais e estaduais.

Apenas ocorre o estudo nos empreendimentos considerados de impacto à região metropolitana que são, com base no PDDI: a) futuro loteamento com mais de meio milhão de metros quadrados; b) futuro loteamento, condomínio ou conjunto habitacional em terreno com nascente ou corredor de ecoturismo; c) terminais de transporte de passageiros interurbano; d) aterro sanitário e usina de reciclagem, e) empreendimentos que impactem mais de um município (art. 73, I ao V). Neste caso, o município sede do empreendimento responsável pelo licenciamento, comunicará à agência regional para proceder com o EIV (art. 72).

Verifica-se o EVI como um instrumento urbanístico que contribui para a avaliação de uma propriedade com a finalidade de liberação de uso e ocupação do solo urbano. Este estudo procede para fins de averiguação do comprometimento de determinado território com a instalação física ou afetação territorial, possibilitando a análise das colateralidades. Assim são consideradas as normativas e as estruturas físicas locais para aprovação da adoção do espaço para finalidade específica. Para o estudo são considerados: vida da sociedade; “adensamento populacional”; “equipamentos urbanos e comunitários”; “uso e ocupação do solo”; “valorização imobiliária”; “geração de tráfego e demanda por transporte público”; “ventilação e iluminação”; “paisagem urbana e patrimônio natural e cultural” (art. 37, caput e incisos I a VII do Estatuto da Cidade).

As normas de regulação do EIV competem ao município nos termos do Estatuto da Cidade (art. 36, caput<sup>7</sup>) para fins de assegurar a proteção ambiental nas cidades e evitar colateralidades negativas. Objetivando a aprovação dos projetos, a iniciativa privada precisa proceder com os estudos para fins de conseguir licença de

---

<sup>7</sup> Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

construção ou autorização que é ato jurídico concedido pelo poder público. Isso decorre como uma medida do poder público para evitar a atuação arbitrária da iniciativa privada que prejudique a terceiros. Posto isso, a situação de uma construção de prédio em dado terreno, passa por análise de viabilidade para evitar prejuízos ambientais e o respeito ao ordenamento.

Este instrumento não era adotado nas relações entre aglomerações, mas é valioso para análise de desdobramento das implantações urbanas para evitar fragmentação do ordenamento. Três aspectos práticos sobre o Estudo depreendem do cenário de aplicação da norma jurídica e da atuação unilateral dos municípios em áreas que representam aglomeração: a) cada município de uma regionalidade define as próprias regras ao Estudo de Impacto de Vizinhança; b) não há especificação clara do Estudo para áreas de ligação entre as cidades (FARACO, *et al*, 2010, p. 103) e; c) não são todos os municípios que regulam o EIV no Plano Diretor para aplicação na cidade.

Volta ainda a discussão de competência para a previsibilidade do EIV, uma vez que o Estatuto da Cidade determina a responsabilidade da normativa por parte de lei municipal, contudo avança no sentido de que nos casos práticos é uma situação que demanda atuação intermunicipal, em especial nas áreas de encontro das cidades. Por isso, esse avanço dos limites intermunicipais importaria numa decisão conjunta por ser de interesse regional. Já na relação do território com aplicação de solo ou construções que afetem a regionalidade, também se promove o interesse comum da regionalidade. Por assim ser, importa a regulação do instrumento, ora EIV, através das normativas do PDUI.

José Afonso da Silva (2011, p. 130-131), em relação ao tópico de industrialização regional, afirma que foge das competências normativas estaduais a regulação de instalação de indústria, mas destaca que pode o Estado delimitar diretrizes e objetivos para a instalação de indústrias com base em interesse regional. Estes objetivos, na concepção do autor, não poderiam ser regulamentados por decreto estadual. O instrumento precisa de diretrizes de diálogo para facilitação de suas aplicações quando a adoção do solo ou as construções possam promover algum desdobramento para a regionalidade. Assim importa a necessidade de diretrizes e objetivos regionais previstos na norma estadual, PDUI.

No que concerne à anuência prévia, os interesses regionais

apresentados no ordenamento através do PDUI demonstram limites, pois os limites para construção e adoção do solo importam em prévias delimitações regionais com o escopo de corroborar a autorização com base nos interesses regionais estabelecidos. A anuência prévia regional apoia os trabalhos municipais de averiguação dos projetos e direcionamento do solo, evitando o comprometimento dos territórios regionais. No Vale do Rio Cuiabá existem previsões expressas de licenciamento regional. A prévia autorização regional objetiva evitar o descompasso entre: a) normativas de municípios vizinhos; b) função pública de interesse comum e lei municipal. Além disso, confere: a) alinhamento das normativas; b) controle das regiões de aglomerações contemplando o interesse comum; c) conferência de alteração na cidade que comprometa a regionalidade.

Por isso, os artigos 77 a 81 da PDDI cuidam de regular as possibilidades de anuência prévia em relação a: a) futuro loteamento com mais de meio milhão de metros quadrados; b) futuro loteamento, condomínio ou conjunto habitacional em terreno com nascente ou corredor de ecoturismo; c) nas condições previstas por lei federal; d) empreendimentos localizados na área de interesse metropolitano. Além disso, passa por anuência prévia o perímetro urbano das cidades.

Essa prévia análise regional auxilia a conferência das cidades acerca dos interesses comuns, além de possibilitar a cooperação de municípios menores da regionalidade com a análise. Assim ocorreria o controle intergovernamental nas operações urbanísticas de “grande vulto” (delimitada em norma estadual), as análises técnicas de aprovação para a concessão de licença e alvará passariam pelo crivo regional e, posteriormente, pela aprovação dos próprios municípios. Com isso, a cooperação mútua das cidades vizinhas para proteção do território e controle do uso e ocupação do solo prevalece ao interesse isolado de um dos municípios, evitando maiores problemas futuros. Além disso, o EIV e a anuência prévia se encontram em conformidade com previsões das competências compartilhadas, artigo 23 da CRFB.

#### 3.1.4.4 Planos, programas e projetos setoriais para desenvolvimento das FPICS (diretrizes mínimas para implementação de efetiva política)

O PDUI possui a finalidade de nortear as ações a serem tomadas pelas regionalidades, seja em relação à destinação do espaço seja em razão

da governança ou em razão das funções regionais.

No Vale do Rio Cuiabá, a previsão de programas e direcionamento das funções públicas encaminha para a elaboração de planos setoriais das FPICs: saneamento básico; mobilidade metropolitana; plano de resíduos sólidos; outros (arts. 85 e 86). Estes planos setoriais também possuem a possibilidade de participação social e são construídos sob o crivo da agência metropolitana.

Os programas constituídos no PDDI do Vale do Rio Cuiabá possuem o interesse de fortalecimento do conjunto de cidades e fortalecer as conexões entre as unidades federativas (art. 14). Isso importa em previsões de diretrizes e ações para a constituição dos programas e planos.

Na Região Metropolitana do Vale do Rio, a operacionalização metropolitana está de acordo com a sistemática reportada como necessária para a descentralização de responsabilidade. A estrutura de programas e projetos conduz à visualização de redes que alocam recursos para a operacionalização dos projetos, com a possibilidade de realocar servidores e equipamentos com base na necessidade regional, contribuindo com a eficiência. Isso na relação espacial permitiria a condução de pessoas dentro da metrópole para melhor operacionalização dos serviços públicos de forma compartilhada, do assessoramento técnico das cidades interligadas e dos recursos públicos destinados a funções regionais, gerando melhoras intermunicipais e equilibrando o contexto regional.

Com isso, percebe-se a necessidade de avanço no alinhamento dogmático dos planos para auxiliar na parametrização de resultado e métricas, facilitando o acompanhamento por parte da sociedade civil, municípios, tribunais e órgãos de fiscalização. A parametrização adotada é a adoção de plano como o local, regional e de políticas setorializadas. O PDDI tem como programa as segmentações das funções públicas de interesse integrado. Nas diretrizes têm-se projetos a serem desenvolvidos pelos municípios para o alcance de melhorias à regionalidade.

#### 3.1.4.5 Instrumentos orçamentários para financiamento das FPICs

O PDDI do Vale do Rio Cuiabá orienta o direcionamento para o custeio da implementação urbanística das previsões direcionadas à unidade regional, desdobrando em previsão orçamentária nos Planos Plurianuais e na Lei de Diretrizes

Orçamentárias do Estado e dos Municípios, no intuito de promover a formação de um Fundo Metropolitano e a destinação de valores para o desenvolvimento regional.

Art. 83 O Estado de Mato Grosso e os Municípios integrantes da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC deverão prever recursos orçamentários nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais para execução de projetos e ações previstos neste Plano Metropolitano, de acordo com as deliberações de prioridades pactuadas no âmbito das instâncias de gestão interfederativas para cada exercício financeiro.

Art. 84 Os Municípios integrantes do Entorno Metropolitano poderão cumprir o disposto nesta Seção a fim de integrar a execução conjunta das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) e de ter acesso a eventuais recursos do Fundo Metropolitano e outras verbas para o desenvolvimento metropolitano.

Cabe destacar que como institutos financeiros e tributários, tem-se os impostos, contribuição de melhoria, incentivos, benefícios fiscais e fundos públicos. Estes instrumentos são a base de receita para a promoção das melhorias urbanísticas do plano, por parte da Gestão Pública da RM. É evidente a necessidade de se analisar como será custeada a gestão metropolitana. Neste sentido, os institutos financeiros e tributários são instrumentos de receita para as atividades urbanísticas, ainda que os tributos não possam ser adotados como vinculativos. Além disso, IPTU progressivo em razão do não cumprimento da função social é um instrumento jurídico-político por promover a adoção da propriedade para finalidade específica, mas não considerado como instituto financeiro.

O sistema de receita das estruturas metropolitanas impõe uma série de questões por parte das cidades integrantes, como por exemplo, qual será a forma de custear as parcerias entre as Metrôpoles e o Estado? Em razão da falta de sistema tributário destinado às RMs, como seria subsidiado este fundo? Seria possível a manutenção da estrutura regional sem instrumentos financeiros para consolidar a ação das parcerias metropolitanas? É realmente necessário fonte de custeio para estruturação conjunta?

Essas dúvidas demonstram uma das grandes preocupações dos gestores municipais (prefeitos, vereadores e servidores públicos) em formalizar as RMs por falta de mecanismos promocionais que incentivem a estrutura de parceria interfederativa. Em princípio, a compreensão era destinar uma verba federal para criação da estrutura regional, contudo, na aprovação do Estatuto, esta previsão de

verba de custeio federal foi retirada. De modo que muitos municípios acreditam no descompasso entre a ausência de recursos e o aumento de serviços públicos delegados por normativas estaduais e nacionais. Somado a isso, os municípios da região metropolitana são vinculados a atuar em conjunto para oportunizar fundo regional estabelecendo-se, aqui, uma nova responsabilidade, uma vez que financiamento público não foi aprovado pelo Estatuto da Metrópole.

O estabelecimento da legislação para criação das RMs está imbuído de carência de normas que garantam o financiamento federal como incentivo aos municípios para realizarem parcerias com outros municípios com incremento financeiro para a manutenção de uma estrutura em um curto prazo, pois isso despertaria o interesse em associar, além de manter a associação, se os retornos em relação aos investimentos federais ocorressem de forma contínua. Isso ocorreu com a instituição das primeiras RMs, em 1973, pois havia investimentos de âmbito federal e previsão de formas de impostos. Machado (2009), com base no contexto histórico, destaca que em período anterior havia fonte de receita municipal baseada em tributação excepcional, mas durou pouco tempo, e foi anterior à Constituição de 1988. Os investimentos cessaram e as associações intermunicipais acabaram se fragilizando e, em muitos casos, sem estímulos financeiros de curto prazo perceptível.

Os municípios seguiram a administração isolada, apenas adotando parcerias em caso de contratação ou compra de produtos que possibilitassem a percepção de vantagens econômicas das entidades federativas e por celebrações específicas de parcerias representarem sucesso nas relações pactuadas entre a federação, persistindo a esperança na figura metropolitana. A atuação conjunta dos municípios engloba cidades com menores arrecadações tributárias que precisam se render à cooperação federativa com a finalidade de promover os interesses locais.

Com relação aos impostos que podem contribuir para incentivo da promoção das competências, a Constituição não apresentou nenhuma forma de tributação de competência metropolitana, em razão de a metrópole não ser considerada um ente federado. A resposta com relação aos instrumentos financeiros, orçamentários e tributário ficou a cargo de regulação através de normativa estadual para fins de verificar como proceder com os fundos públicos para subsidiar investimentos na regionalidade. Isso parece gerar críticas como as de Rech e Rech (2016) em inserir as questões de imposição de cima para baixo, ora da União e Estado

aos Municípios.

Contribuição de melhoria é um dos elementos apresentados pelo Estatuto da Cidade que pode auxiliar como base financeira a melhoria da estrutura da regionalidade. À medida que o crescimento das cidades importa em ganho à iniciativa privada, a contraprestação da melhoria deve vir dos proprietários. Essa finalidade impulsiona o compromisso público e privado com as melhorias urbanas na implantação de estruturas que podem aumentar patrimônios privados ou públicos. Uma das possibilidades é a adoção de repartição dos custos das atividades. Os privilégios gerados na estruturação das cidades podem contribuir com seus respectivos pagamentos e as diretrizes através da regulação regional podem corroborar a efetiva regulação dos Planos Diretores locais deste mecanismo.

Na Outorga Onerosa do Direito de Construir, no Vale do Rio Cuiabá, o proprietário pode edificar o imóvel acima do permitido em regulação municipal. Em contrapartida, parte deste valor, conforme normativa regional, seria direcionada a financiamento das funções públicas de interesse comum (inciso IV, artigo 69, PDDI do Vale do Rio Cuiabá).

#### 3.4 CONSOLIDANDO POSSIBILIDADES EM PROL DO INTERESSE COMUM DA REGIÃO METROPOLITANA

O dinamismo federativo já se vislumbra nas atividades de consórcio entre os municípios vizinhos para aquisição de bens ou contratação de serviços. Através desta mesma cooperação estão os convênios de cooperação intermunicipal (MARTINS DE SÁ. *et al*, p. 207, 2017). Por esta razão, o legislador acertadamente consolidou o convênio e o consórcio como instrumentos regionais no rol taxativo do Estatuto da Metrópole, incluindo o fato de apenas normatizar os direcionamentos ao ordenamento para fins da adoção de instrumentos de interesse comum.

A pactuação da região metropolitana pode ser considerada como uma oportunidade no ordenamento jurídico brasileiro positivado diante das questões apresentadas como limites da federação (CORREIA; FARIAS, 2014). O quadro federativo do Brasil está delimitado com algumas restrições inseridas pelo constituinte, além da questão antropológica como criação de municípios. Neste atual cenário, as soluções possíveis tornam-se necessárias frente à sociedade e a economia que

clamam por alterações estruturais e soluções de problemas. O problema enfrentado das múltiplas cidades com contexto fragmentado, ou mesmo cidades pequenas sem poder de barganha, coopera para visualizar uma nova forma de adotar a federação.

Conta-se com as responsabilidades para contratação e prestação de serviço e parcerias diante da complexidade das atividades conferidas pelos legisladores e constituinte que vão além das previstas aos municípios, seja em razão do custo, extensão das atividades, difícil operacionalização da atividade e outros fatores. Segundo Burkinski (1953, p. 32): “Esta fórmula, aliás, deve ser encarada como de fundamental importância para o planejamento de serviços públicos que ultrapassam os limites de uma única administração municipal “. Dentre os serviços citados pelo autor estão as atividades de saneamento, engenharia, luz e outros.

O compartilhamento de prestação de serviços através de convênio é utilizado para evitar gastos para além dos previstos na municipalidade. Dentre estes serviços, ao de segurança o legislador conferiu a possibilidade da criação da guarda metropolitana. Isto já foi registrado em estudos acadêmicos apresentando o caso de Londres, já na década de 1930 (SPINK; TEIXERA; CLEMENTE, 2009, p. 456). Esta possibilidade foi conferida pelo legislador nacional na Lei n. 13.022/2014 que regulou a guarda municipal. Com isso, diversos municípios criaram consórcios de segurança pública. Na região metropolitana de Londrina, por exemplo, existe o CISMEL (Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania) que contribui para a promoção de sistema integrada e compra compartilhada, inclusive.

Neste sentido, a CRFB apresenta os convênios e consórcios como instrumentos aptos a possibilitarem estes arranjos entre as entidades nos múltiplos níveis de governos, contribuindo para a pactuação que auxilia na economia dos dispêndios públicos, por meio da gestão colaborativa (art. 241, CRFB, BRASIL, 1988). A discricionariedade vinculada ao enunciado apresenta uma oportunidade para a gestão intermunicipal por permitir a pactuação livre dos gestores para a transferência, a terceiros, responsabilidades da municipalidade. Em outros termos, garante que a municipalidade consiga gerenciar as atividades, sem que precise executá-las isoladamente, mas em coletivo, com valores mais atrativos para a aquisição de materiais ou contratação de serviço. Antes do enunciado havia problemas nas continuidades da prestação de serviços públicos (MENDES; VASCONCELLOS; NASCIMENTO, 2018, p. 80). Posterior ao enunciado, mais uma vez o legislador tem

a responsabilidade de apresentar previsões que regulamentem a Constituição, por se tratar de uma norma aberta. A previsão foi regulamentada em 2005, através da Lei n. 11.107.

Os convênios e consórcios entram no ordenamento jurídico com a atividade de regular a pauta metropolitana, mas apresentam alguns vícios de constitucionalidade em sua introdução. Para Alves (2016), algumas das fragilidades dos convênios e consórcios são as que seguem: a) não haveria determinação para criação de norma para regular o enunciado, incorrendo nas próprias responsabilidades da União, em caso de eventual regulação; b) a regulamentação através de convênios e consórcios apresenta a possibilidade de rompimento unilateral por uma das entidades federativas, pois diversamente do contrato entre particulares, no convênio ou consórcio não haveria partes, mas partícipes e; c) atende às demandas intergovernamentais de modo esporádico e específico, não sendo amplo para solver os problemas regionais. O autor traz como ressalva que os convênios e consórcios são mecanismos que se moldam à situação e permitem a realização de atividades complexas.

Desenvolver consórcios em uma pessoa jurídica alheia capaz de descentralizar as atividades inerentes ao Estado, atribuindo maior celeridade na gestão, é um dos destaques das operações intermunicipais específicas. Na prática, as diretrizes são traçadas como núcleo estratégico entre governos. Enquanto pessoa jurídica, o consórcio atende as atividades de agência executora das atividades intermunicipais de forma específica, para fins de cumprimento das políticas sociais pré-estabelecidas, com o intuito de descentralização e realização de atividades públicas (BRESSER-PEREIRA, 2009, 290-291) compreendidas como de atribuição de um coletivo de unidades federativas. O consórcio incorpora a administração das atribuições municipais apoiando-se nos interesses do coletivo de municípios, podendo formar como autarquia especial (LIBÓRIO, 2018).

O óbice da discricionariedade governamental sair dos consórcios é dificultado pela vinculação intermunicipal, pois persiste a hermenêutica de relação obrigatória entre governos fundada nas funções públicas de interesse comum (FPICs), como julgado na ADI 1842/RJ. Neste sentido, o interesse comum é compreendido, por vezes, como a supremacia do interesse coletivo dos governos, sobre o interesse isolado de um dos municípios. Diante desse cuidado hermenêutico, a suprema corte

nacional compreende que é crucial a união das entidades federativas para o estabelecimento de relações com objetivos específicos e com força vinculante, em se tratando de regionalidade previamente definida em lei.

Tendo em vista a compreensão do Supremo Tribunal Federal, a pauta regional é percebida como importante para o cooperativismo interfederativo e adota instrumentos como convênio, consórcio e plano urbanístico regional para a superação dos impasses metropolitanos. Por essa razão, tais instrumentos são previstos no Estatuto da Metrópole, Lei n. 13.089/2015, instituída em momento posterior à ação de inconstitucionalidade. Assim, busca-se a efetivação das unidades urbanísticas regionais para acabar com problemas hídricos, ambientais, sociais, urbanísticos, culturais e históricos, e melhorar a alocação de recursos financeiros, técnicos, humanos e ambientais para garantir um equilíbrio entre os municípios.

A diferença do PDUI em relação ao consórcio e ao convênio está nas seguintes colocações: a) consórcio e convênios possuem discricionariedade dos municípios participarem, enquanto o plano vincula as cidades a uma unidade e direciona ações públicas ao interesse comum. Neste ponto reside a crítica à autonomia municipal; b) plano urbanístico regional contempla previsão de inúmeras funções públicas de interesse comum, enquanto o consórcio de cooperação e convênio são direcionados a determinada função regional; c) o plano urbanístico regional é uma regra de conduta para a atuação dos municípios por estar em determinada unidade regional, e os municípios precisam adotar atuação coerente com a disposição, enquanto consórcios e convênios são planos de ação com cronograma para a atuação; d) o Plano Desenvolvimento Urbano Integrado é o único instrumento regulamentado pelo Estatuto da Metrópole e confere as peculiaridades a serem observadas pelas unidades federativas; já o consórcio é previsto pela Lei 11.107/2007 e o convênio pelo artigo 116 da Lei n. 8.666/1993; e) o plano urbanístico regional preocupa-se com as áreas de especial interesse para aplicação de instrumentos regionais como consórcio, convênio, estudo de impacto de vizinhança, planos, projetos, programas e outros.

Ponto acrescido com a vigência do Estatuto da Metrópole é o enfoque no interesse comum dos municípios e, por isso, a relevância de positivar as funções regionais nos Planos para implementar as políticas intermunicipais e vincular aos municípios a adoção de determinadas funções. A título de exemplo, no PDDI do Vale

do Rio Cuiabá, a função pública de ordenação do solo para preservar os entornos do rio desdobra-se em instrumentos como o estudo de impacto de vizinhança com a finalidade de levantamento de possíveis efeitos colaterais aos municípios através de atuações como verificação prévia, fiscalização e atuação conjunta. Como o exemplo demonstra, a função direciona a adoção de outros instrumentos regionais, por isso é de extrema importância a formalização das funções compartilhadas pelas unidades regionais. Os planos regionais também conferem a possibilidade de planos regionais para previsibilidade de diretrizes direcionadas às funções públicas previamente estabelecidas como plano setorial de mobilidade.

Essa cooperação por meio de instrumentos regionais já encontrava respaldo no artigo 23 da Constituição brasileira que prevê as competências compartilhadas, somado ao fato de as competências exclusivas dos municípios limitarem ao seu território. Justen Filho (2016) apresenta a importância dos instrumentos de cooperação, ressaltando a região metropolitana, consórcio de cooperação e convênio. Na unidade regional, o Estatuto da Metrópole dedica-se à orientação e instruções para a elaboração de Planos na forma de lei para a orientação de outros instrumentos e a vinculação dos municípios pertencentes à região metropolitana a perseguirem o equilíbrio entre as políticas intermunicipais, bem como o alinhamento entre as previsões nacionais e estaduais com a finalidade de conseguir alcançar o desenvolvimento e consolidar a unidade regional para além das previsões institucionais. O plano deve ser realizado com base na mediação entre municípios, no intuito de evitar questionamentos sobre a validade das previsões e a fácil incorporação por parte das cidades. Além do PDUI, a estrutura do Estatuto da Metrópole é reforçada com previsões da Lei de Saneamento Básico para o impulsionamento da adoção de instrumentos jurídicos regionais como consórcio, convênio, contrato de gestão, parceria público-privada e operações consorciadas com a finalidade de atuação conjunta em prol das funções públicas.

#### **4 REGIÃO METROPOLITANA DE LONDRINA: a cooperação intermunicipal por meio do consórcio, convênio de cooperação e desenvolvimento do PDUI**

O aumento das cidades e a expansão da economia promovem o crescimento horizontal, unindo mais de uma cidade pela continuidade urbana, além de interrelacionar cidades vizinhas através dos problemas associados, como ocorre na Região Metropolitana de Londrina (RML) onde há grande conurbação, especialmente entre as cidades de Cambé, Londrina e Ibiporã, marcando seu surgimento no início do século XX, em virtude da fertilidade do solo para plantio de café.

O fenômeno regional em Londrina iniciou com os anúncios da Companhia de Terras do Norte do Paraná convidando investidores a adquirirem terras férteis para a plantação de café. A companhia tinha Londrina como cidade sede (fundada em 1934), marcando a sua regionalidade como “Nova Eldorado”, projetada para o desenvolvimento (BULGARELLI, 1980; CUNHA, 2005, p. 1; ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018; LONDRINA, s.d)<sup>8</sup>.

Com a Geada Negra em 1973, alguns cafeicultores se viram obrigados a deixar os pés de café queimados para buscarem a vida nas cidades. Nesta época, com o crescimento exponencial das cidades, ocorreu a migração de pessoas do campo para a cidade e, em paralelo, para organizar as demandas de desenvolvimento urbano regional, a administração pública elaborou o Projeto Metronor, que tinha como objetivo criar uma cidade linear unindo Londrina-Maringá com 12 cidades e extensão de 100 quilômetros, projeto engavetado em 1989 (BULGARELLI, 1980; ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018).

---

<sup>8</sup> No site institucional da cidade de Londrina se encontra a história da colonização, em 1929, denominada na época de Patrimônio Três Bocas. Criada em 1934 para ser uma cidade de 30.000 habitantes com base agrícola, o aumento horizontal da cidade intensificou-se nos anos 1950 e a inserção das máquinas na cafeicultura se deu nos anos 1960, gerando um grande crescimento da cidade, nos anos consecutivos. Na década de 1970, Londrina contava com 230 mil habitantes e as cidades de Apucarana e Maringá, também localizadas no Norte do Paraná, apresentavam aumento industrial de 25%, ao ano, no período de 1970 a 1975. A região norte-paranaense ficou conhecida como “Eldorado”, diante de sua prosperidade (BULGARELLI, 1980; CUNHA, 2005; ARAUJO JR., FRESCA, PAULINO, 2018). A preocupação desta taxa de desenvolvimento industrial apresentava fortes indícios de comprometimento das cidades vizinhas, com a atuação isolada por parte de um município. Um exemplo de problemas associados foi a destinação do esgoto de Cambé e Rolândia para o Ribeirão Cafezal, prejudicando a cidade de Londrina, além de outras cidades, neste período, terem desfeito seus canais de tratamento de esgoto para evitar prejuízos aos municípios vizinhos (BUGARELLI, 1980).

Pelo adensamento das cidades em torno de Londrina, a cidade foi identificada pelo IBGE como capital regional, e a RML foi instituída, em 1998<sup>9</sup>, como a primeira região metropolitana do país no interior do Brasil. As demais regiões metropolitanas eram capitais estaduais ou a Região Metropolitana da Baixada Santista, no litoral brasileiro (CUNHA, 2005).

Apesar da conurbação urbana na RML, Londrina é considerada uma “metrópole no papel”, em razão dos restritos usos de instrumentos de cooperação intermunicipal e da adoção de políticas isoladas por parte dos municípios, compreendendo que a previsão da instituição legal da RML não contém PDUI ou outros elementos que caracterizem uma gestão interfederativa com força vinculante entre os municípios da regionalidade (CUNHA, 2005, p. 1). Isso provoca desencontros normativos entre as cidades nas áreas de trincheira, divisas municipais ou mesmo o cuidado com rios, fauna e flora.

Com a vigência do Estatuto da Metrópole, estudos para formulação de PDUI são contratados tanto para a região norte do Paraná (até 2019) como para Londrina e entorno. Ambos os trabalhos foram desenvolvidos pela URBTEC e têm como objetivo central a formulação de diretrizes e princípios regionais para nortear o interesse comum<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> A RML foi instituída em 17 de junho de 1998 pela Lei complementar número 81, compreendendo como município central a cidade de Londrina e entorno, ou seja, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Rolândia e Tamarana, num total de 6 cidades. Em 2002, a LC n. 91 incluiu à unidade regional de Londrina as cidades de Bela Vista do Paraíso e Sertãoópolis. Em 2010, a LC n. 129 incluiu Alvorada, Assaí e Primeiro de Maio. Em 2012 houve duas LCs, ou seja, 144 e 147. Tais normativas incluíram à unidade regional as cidades de Florestópolis, Jaguapitã, Pitagueira, Porecatu e Sabáudia. No ano de 2013 a LC n. 165 incluiu Centenário do Sul, Guaraci, Lupionópolis, Mirasselve, Prado Ferreira, Rancho Alegre, Sertaneja e Uraí. Em 2014, com a LC n. 167 foi incluída a cidade de Arapongas.

O raio metropolitano de Londrina possui contornos ampliados ao passar dos anos, inclusive a cada ano tem incorporado novas cidades para compor o conjunto de Municípios consolidados como RML. No total são 25 municípios que compõe a RML com base na conferência do IBGE de 2021. O IBGE apresenta, no REGIC, a cidade de Londrina como uma capital regional, ou seja, a cidade possui os padrões indicados pelo Estatuto da Metrópole para ser conferida como metrópole pelo ordenamento nacional (IBGE, 2018; imagem 1, tópico 2.4.1). A importância do estudo do IBGE, assim, é concretizada em exemplo como Londrina, que possui interação com as demais cidades, destaca por estudos técnicos que visam capturar os fluxos pendulares dentro da regionalidade.

<sup>10</sup> O Plano da Metrópole Paraná Norte também cunhado como Plano para o Desenvolvimento Regional Sustentável do Eixo das Metrópoles de Londrina, Apucarana e Maringá foi realizado na parceria entre o Governo do Estado do Paraná, Cobrape e URBTEC apoiado financeiramente pelo Banco Mundial objetivando traçar ações por meio de plano com proposições de projetos e programas para a região Norte do Paraná, a entrega do plano ocorreu em setembro de 2019, após 19 meses de trabalho, resgatando algumas sugestões do projeto METRONOR como a ligação das três regiões metropolitanas

Neste sentido, o presente trabalho avança perspectivas regionais de Londrina e os arranjos intermunicipais existentes em torno das funções públicas regionais. Em um primeiro momento apresenta FPIC para Londrina e entorno, avançando aos convênios existentes e a formulação do PDUI na regionalidade. Para ao final averiguar caminhos possíveis com base no estudo e nos relatórios desenvolvidos pela UBTEC, empresa contratada para elaboração do PDUI da RML

#### 4.1 FUNÇÕES PÚBLICAS PARA RML

Percebe-se que um problema associado à função pública de interesse comum na RML é o conflito entre a atividade agropecuária e a preservação ambiental (ARAUJO JR.; FRESCA; PAULINO, 2018), por um lado a região possui solo fértil, rios e bacia hidrográfica e, por outro, a produção agropecuária, por isso a necessidade de questionar a possibilidade de equilibrar a continuidade das atividades agrícolas com o ambiente é um tema de destaque na estruturação das funções regionais, ressaltando a contribuição das atribuições comum previstas na constituição da RML.

Neste tocante, as diretrizes das FPICs bem delineadas podem ser mecanismos importantes para garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento das atividades agrícolas com a conservação do ambiente, sem acarretar prejuízo ao coletivo de municípios da região de Londrina, por isso impõe a estruturação planos de ações para o cuidado com o meio ambiente e fortalecer a integração das unidades federativas para o exercício das competências constitucionais comuns.

A LC n. 81/1998 do Paraná, que institui a região metropolitana de Londrina, apresenta os serviços<sup>11</sup> a serem implementados pelos municípios. É considerando para lei como serviços comuns os previstos no artigo 5º da norma de instituição da RML:

---

por meio de transporte ferroviário e a busca de melhora no saneamento (PARANÁ, 2019; URBETEC, 2020; PARANACIDADE, 2020). No ano seguinte a elaboração do Plano da Metrópole Paraná Norte, em outubro de 2020, o Estado Paraná assinou o contrato para a realização do PDUIs das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá, este trabalho é realizado pela URBTEC, Paranacidade, prefeituras, governo do estado do Paraná, através da Secretaria do desenvolvimento urbano e de obras públicas e tem como previsão de entrega do trabalho final o mês novembro de 2022.

<sup>11</sup> O termo adotado na lei é serviço e não função, embora a Constituição preveja as atuações de interesse comum como "funções", enquanto a adoção de "serviço" remete as previsões anteriores como a Constituição de 1967 e LC n. 14/1973, pois "serviço" está contido em "função" e o legislador buscou abranger outras possibilidades de cooperação além dos serviços públicos.

Art. 5º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública;

III - uso do solo metropolitano;

IV - transportes e sistema viário;

V - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental

No planejamento urbanístico prévio para a elaboração do PDUI, as FPICs foram determinadas com base em conversas com os municípios e interessados no intuito de averiguar as principais atividades de atuação intermunicipais, sendo que as funções são: uso do solo, mobilidade e meio ambiente (inclusão de considerações sobre saneamento). Ou seja, o planejamento não contemplou todas as funções públicas de interesse comum previstas na lei de criação da região metropolitana.

#### 4.2 OS CAMINHOS ALÇADOS PELOS CONSÓRCIOS E CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO EM LONDRINA E ENTORNO

No Brasil, os consórcios e convênios foram introduzidos pela reforma gerencial na Constituição Federal<sup>12</sup>, promovendo a alteração do texto do artigo 241, mas já eram adotados no território brasileiro como forma de arranjo entre as unidades federadas. Os convênios contribuem com o fortalecimento dos municípios, através do intercâmbio de atribuições e da promoção de eficiência organizacional e financeira. Com o direcionamento do Estatuto da Metrópole espera-se que entraves intermunicipais diminuam (PEREIRA, 2020, p. 101), com o direcionamento por meio do PDUI.

No Paraná, em 2018, posterior à alteração do Estatuto da Metrópole, a Constituição do Estado do Paraná introduziu a possibilidade convênio temporário e

---

<sup>12</sup> A Emenda Constitucional 19/1998 visou a celeridades das funções públicas através de alterações na Constituição Federal para permitir a descentralização de atribuições públicas, antes concentradas na administração pública direta, com a alteração sendo distribuídas algumas atividades para autarquias, nesse sentido, o constituinte previu a possibilidade da adoção de consórcios e convênios para a satisfação do interesse público comum.

permanente entre municípios de aglomerações urbanas mediante prévia anuência e fiscalização da Câmara Municipal para versar sobre FPICs com finalidades de (art. 25, I ao XI):

Art. 25. Poderão os municípios do mesmo complexo geoeconômico e social, com a anuência e fiscalização das respectivas Câmaras Municipais, associarem-se uns aos outros, mediante convênio, para a gestão, sob planejamento, de funções públicas ou serviços de interesse comum, de forma permanente ou transitória. (Redação dada pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

[...]

I - conceder serviço público, para utilização conjunta, a qualquer entidade, com personalidade jurídica própria, direção autônoma e finalidade específica; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

II - elaborar estudos e planejar a execução de obras e serviços que atendam aos interesses da região, reivindicando soluções junto aos órgãos competentes; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

III - estimular e promover intercâmbio técnico-administrativo, cultural e esportivo entre os municípios associados; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

IV - fomentar a criação de consórcios intermunicipais para um melhor aproveitamento e funcionamento de setores que tragam benefícios para os municípios associados; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

V - conjugar recursos técnicos e financeiros da União, Estados e Municípios associados, mediante acordos, convênios ou contratos intermunicipais, para a solução de problemas socioeconômicos comuns; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

VI - promover, otimizar e estimular a reorganização dos serviços públicos municipais, especialmente na área tributária, fazendária e de recursos humanos; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

VII - estudar, orientar e promover, sugerindo no âmbito dos municípios associados, a adoção de estímulo para a industrialização da região, com aproveitamento de recursos naturais, matérias-primas e mão de obra local; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

VIII - planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico e urbano do aglomerado ou microrregião compreendido pelo território dos municípios consorciados; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

IX - promover a integração regional com os diversos órgãos governamentais da esfera federal e estadual; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

X - conjugar recursos técnicos e financeiros da União, Estado e municípios associados mediante acordos, consórcios e convênios para a solução de problemas socioeconômicos comuns; (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

XI - estimular e promover o intercâmbio técnico-administrativo no plano intermunicipal, visando integrar os municípios associados. (Incluído pela Emenda Constitucional 41 de 12/12/2018)

No Estado do Paraná há o interesse do constituinte estadual na promoção dos arranjos intermunicipais para lidar com a função pública regional, devendo esta ser norteadada com base na previsão de desenvolvimento estadual, além de contribuir com a relação entre o legislativo e o executivo e entre municípios para interlocuções, estudos, trocas, adoção, planejamento, execução, fiscalização e organização de recursos. Os convênios podem ser celebrados como associações de município ou associação de Câmaras Municipais, com base na Constituição do Estado do Paraná.

As associações de municípios no entorno de Londrina iniciaram suas operações em 1971, com a busca de fortalecer os municípios por meio da articulação horizontal. Em 1989, a força da associação de municípios converte-se na adoção dos convênios para a finalidade de cuidado da Bacia do Rio Tibagi, que é um exemplo de consórcio que se manteve ao longo dos anos, com mais de 3 décadas de atuação, reconhecimento de vários órgãos e apoio da sociedade, da Universidade Estadual de Londrina e empresas privadas. Nos anos de 2009 e 2018 os convênios da Região Metropolitana de Londrina estenderam sua atuação para o segmento de segurança e meio ambiente e estrada rural, respectivamente (COPATI, s.d; URBTEC, 2022).<sup>13</sup>

Em 1971 foi constituída a Associação dos Municípios do Norte do Paraná-AMUNOP para o fortalecimento dos municípios associados com a perspectiva de benefícios fiscais, defesa do interesse do município, promoção de reforma administrativa e sugestões para implementação de benefícios fiscais para empresas, sendo reconhecida como associação através da Lei Estadual n. 19.216/2017. Os municípios integrantes da AMUNOP são Abatiá, Andirá, Assaí, Bandeirantes, Congonhinhas, Cornélio Procópio, Itambaracá, Leopólis, Nova América da Colina, Nova Fátima, Nova Santa Bárbara, Rancho Alegre, Santa Amélia, Santa Cecília do Pavão, Santa Mariana, Santo Antônio do Paraíso, São Jerônimo da Serra, São Sebastião da Amoreira, Sapopema, Sertaneja e Uraí.

---

<sup>13</sup> As associações e consórcios levantados são embasados em levantamento da URBTEC e fontes de informações dos próprios consórcios. Além dos consórcios aqui registrados, também há outros como o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CIRES).

Em 1973, a Associação dos Municípios do Médio Paranapanema-AMEPAR foi constituída com a finalidade de promover o fortalecimento dos seguintes municípios associados: Alvorada do Sul, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Cambé, Centenário do Sul, Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Londrina, Lupinópolis, Miraselva, Pintagueira, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Sertanópolis e Tamarana. A AMEPAR foi reconhecida como associação através da Lei Estadual n. 19.216/2017.

Em 1989, o COPATI-Consórcio Intermunicipal foi constituído para a Proteção Ambiental do Rio Tibagi. É um dos consórcios pioneiros nas relações interfederativas relacionadas ao cuidado de bacias hidrográficas. As cidades que participam deste convênio são Arapongas, Assaí, Cambé, Ibiporã, Londrina, Rolândia, Sertaneja, Sertanópolis e Uraí. Como principais marcos históricos do COPATI estão: a) 1989- primeiros estudos técnicos sobre a bacia, trabalho de conscientização, recomposição da fauna e flora por meio da cooperação com a UEL, KLABIN e Governo do Estado do Paraná; b) 1997- abertura do consórcio para além das prefeituras, possibilitando o convênio de empresas; c) 1998- premiações como o Troféu Peroba Rosa, Prêmio Paraná Ambiental e Homenagem da Prefeitura de Londrina; d) 2001- programas de educação ambiental de maior relevância no Paraná denominado Programa Pingo D'Água; 2002-recebe o título de organização de sociedade civil de interesse público (OSCIP) e consegue contribuir para a criação do Comitê de Bacia do Rio Tibagi, instituído pelo Decreto Estadual n. 5.790/2002; e) 2003-Prêmio Expressão de Ecologia e alcance de 10 mil alunos com o projeto Pingo D'Água; f) 2006-reconhecimento do projeto Pingo D'Água pelo Ministério das Cidades como mais relevante para educação de saneamento, com alcance de 14 mil alunos através do projeto. g) Pingo D'Água foi premiado pela Agência Nacional de Água com o Troféu ANA 2008; h) 2010- Premiação do projeto de educação pelo Ministério do Meio Ambiente; 2011-Plano da Bacia do Rio Tibagi (COPATI, s.d).

Em 1995 foi instituído o CISMEPAR-Consórcio Intermunicipal do Médio Paranapanema, consórcio de saúde da RML criado para possibilitar arranjos entre municípios do Médio Paranapanema para a prestação de serviços de saúde. Em 2012 passou de uma associação civil para uma associação pública através do Protocolo de Intenção. Atualmente o CISMEPAR conta com 21 municípios: Alvorada do Sul, Assaí, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Cambé, Centenário do Sul,

Florestópolis, Guaraci, Ibiporã, Jaguapitã, Jataizinho, Londrina, Lupionópolis, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sertanópolis, Tamarana.

Em 2009 o CISMEL- Consórcio Intermunicipal de Segurança Pública e Cidadania de Londrina foi instituído por um protocolo de intenção na forma de associação pública, celebrado com a finalidade de segurança pública entre Alvorada do Sul, Apucarana, Arapongas, Bela Vista do Paraíso, Califórnia, Cambé, Cambira, Centenário do Sul, Florestópolis, Ibiporã, Jataizinho, Londrina, Marilândia, Mauá da Serra, Miraselva, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rolândia, Sabáudia, Sertanópolis e Tamarana (Estatuto Social, 2019).

Em 2018, o CIDEBRAC foi um consórcio instituído na forma de associação pública celebrado por Arapongas, Cambé, Londrina e Rolândia voltado ao desenvolvimento regional através da preservação ambiental e manutenção das estradas rurais com base na cláusula 5º do Estatuto do Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Regional Bacia do Cafezal – CIDREBAC, Livro: A-03.8, Rolândia, 2018. No ano de 2018, a Estrada do Begalli foi a primeira realização do CIDREBAC.

Há mais de 4 décadas os consórcios e convênios são adotados pelo conjunto de cidades em torno de Londrina para implementar funções específicas de interlocuções municipais, cuidado com o ambiente, saúde e segurança. Como desafio ao prosseguimento dos convênios está a troca de chefe de gestão municipal que prejudica a manutenção dos arranjos previamente estabelecidos, mas existem casos de sucesso da implementação dos consórcios na região de Londrina como o COPATI e CISMENPAR.

#### 4.3 O DESENVOLVIMENTO DO PDUI DE LONDRINA

A norma de instituição da RML ainda previa constituição de Plano de Desenvolvimento Integrado, mas a normatização dos interesses comuns limitou-se à norma de instituição. Por ser a norma de instituição direcionada unicamente na intenção do legislador em constituir a região metropolitana, ao que parece, acaba por se tornar uma carta de intenção do estado aos municípios. O entendimento é que o passo consecutivo da lei é direcionar as proposições para o futuro das cidades, no intuito de garantir as melhorias relacionadas ao planejamento entre os municípios,

saneamento, uso do solo regional, transporte metropolitano, administração das fontes de água e política ambiental.

Por mais que a política e legislação complementar estivessem voltadas ao acordo para o consenso de Estado e Municípios na RML, há a possibilidade de desvinculação política e jurídica dos consórcios por parte de municípios, o que pode acarretar a saída de municípios dos arranjos intermunicipais, embora precisem das políticas públicas de interesse comum para continuar (LONGO FILHO, 2016; DI PIETRO, 2018)

O compromisso das cidades (na figura dos servidores públicos estatutários, comissionados ou eletivos) para com a regionalidade ganha notoriedade quando os problemas passam a se tornar incômodos para a população. É como se fosse um impasse a ser solucionado, pois a preocupação com o interesse regional representa demandas novas e apreciação de interesses de diversos municípios para a tomada de decisões coletivas.

Em relação aos incômodos, muitos municípios da região metropolitana buscam alinhar interesses públicos para a prestação de serviços e aquisição de produtos de modo a realizarem consórcios ou convênios. O problema maior é em relação às questões que tangenciam mais de uma cidade, como a poluição de rios que passam por diversas cidades. Outra implicação que representa a interação regional é o encontro das cidades diante da extensão da malha urbana. Por mais que exista este transtorno nas gestões municipais da RML, ainda não há um macrozoneamento regional.

No norte do Paraná, a atuação isolada dos municípios começa a ter estudos técnicos acerca da regionalidade. A região metropolitana de Araçongas conecta as cidades de Londrina e Maringá. Um levantamento técnico do Paraná (2019)<sup>14</sup> para desenvolver o planejamento de equilíbrio entre o coletivo de cidades destacou as principais áreas de atenção, formas de atuação coletiva, preocupações hídricas (especialmente saneamento), transporte intermunicipal (exemplo: previsão de instalação de metrô) e possibilidades de crescimento urbano. A relevância do coletivo de 15 cidades no norte do Paraná está na sua apresentação como um cinturão urbano com mais de 14% do produto interno bruto e 15% da população do Estado do

---

<sup>14</sup> O Plano da Metrópole Paraná Norte é divulgado no site do Paraná.

Paraná. Ou seja, é uma região de grande prosperidade econômica e circulação de pessoas. Este plano é um registro técnico científico que deve colaborar com o processo de elaboração dos PDUIs. Além disso, o consórcio é apontado para a realização das funções públicas de interesse do coletivo de cidades com uma oportunidade central, conforme registro dos grupos de trabalho e apresentação do relatório final (PARANÁ, 2019).

No que lhe concerne, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das regiões metropolitanas de Londrina e Maringá ainda estão em desenvolvimento para fins de se tornar uma lei complementar. Ainda está sendo realizado trabalho técnico-científico e discussão popular acerca desses estudos. Incorporaram-se como funções regionais de Londrina a mobilidade, o solo urbano e meio ambiente. Neste último se encontra previsto o saneamento, haja vista que conforme dados da Autarquia Nacional de Água, 14,48% da população da região norte do Paraná não possuía coleta e tratamento de esgoto urbano, em 2019<sup>15</sup>.

A elaboração do PDUI da RML dá início à projeção dos zoneamentos urbanísticos, partindo das previsões existentes em cada município e defronta-se com a fragmentação espacial entre municípios, questionamento apontado por munícipes, servidores públicos e legislativo municipal, evidenciado tal prática com análise dos planos diretores e zoneamento. Ainda o levantamento técnico científico da URBTEC (2022, p. 31) alerta para o risco da falta de regulamentação do solo urbano e o cuidado com as águas subterrâneas. Segundo o relatório, “essa situação coloca em risco a qualidade dos rios e as áreas de mananciais dos sistemas integrados de Londrina/Cambé por ter o poder público pouco ou nenhum controle sobre ocupação do solo sob a jurisdição de outros municípios”<sup>16</sup>.

Faz-se necessário, dessa forma, o levantamento dos planos diretores. A URBTEC analisou os Planos Diretores da RML nos seguintes pontos: a) diretrizes metropolitanas; b) políticas metropolitanas. Nos Planos Diretores consultados, ficou

---

<sup>15</sup> Ainda com relação ao saneamento, o Governo do Estado do Paraná apresenta que a Lei de Saneamento Básico introduz a regionalização do saneamento, fortalecendo a formação de unidades regionais para cumprimento do saneamento, considerado como função pública. O Paraná vem atuando para cumprir a meta de prestação de serviço a 99% da população com água potável e tratamento a 90% dos paranaenses (PARANÁ, 2021).

<sup>16</sup> Alaor Caffé Alves (2016) insere que a preocupação com o uso do solo tem ligação com recursos hídricos na medida em que a destinação do solo afeta a qualidade da água, exemplificando que a localização do cemitério deveria evitar contaminar lençóis freáticos.

evidente a preocupação da integração municipal por parte do município de Londrina nos artigos 38 e 129, §7º, com previsão da participação de órgãos metropolitanos, CISMEL e CISMEPAR, bem como a preocupação com infraestrutura e mobilidade, segurança, saúde, limites das cidades, saneamento, questão indígena e meio ambiente. Cambé tem previsto no artigo 5º, §2º inciso X, 24, §2º, 28 e 29, 31 e 67 a preocupação com o desenvolvimento econômico, mobilidade, integração metropolitana e uso e ocupação do solo regional através do órgão direcionado à região metropolitana denominado COMEL. Sertanópolis, com previsão regional prevista nos artigos 97 a 100, preocupa-se com a política de integração regional, saúde, mobilidade, saneamento e destinação de áreas limítrofes. Apresenta-se, com o levantamento, a preocupação positivada dos três municípios em unirem esforços para questões de ocupação do solo urbano, mobilidade, saneamento, meio ambiente e saúde. Alguns outros municípios ainda citam a questão metropolitana, mas de forma genérica, ou relacionando ao cuidado de rios ou parcerias com consórcios.

Estes trabalhos de macrozoneamento já projetam possibilidade de planos, programas e projetos setoriais com relação ao futuro das funções públicas de interesse regional e, ao que indicam os relatórios apresentados até outubro de 2022 pela URBTEC, possíveis instrumentalizações do plano para cumprimento das funções públicas de interesse regional. O macrozoneamento precisa identificar áreas com “restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem” (art. 12., §1º, V da Lei n. 13.089/2015). Acresce ao relatório técnico para desenvolvimento do PDUI a adoção de instrumento como anuência de parcelamentos urbanos, consulta em EIVs e emissão de consultas prévias, que já são verificados no Vale do Rio Cuiabá, além de trazerem a possibilidade de estruturar incentivos e compensações ambientais.

As perspectivas do equilíbrio entre o coletivo de cidades é uma esperança apresentada pelo Estatuto da Metrópole que demonstra esforços iniciais para desenvolver uma organização entre as unidades regionais, ajustar as políticas intermunicipais e cuidar dos arcos de ligação entre cidades através de um PDUI. Estes esforços para a construção do Plano já apresentam a destinação de áreas indicadas pelos municípios nos planos diretores e proposição da adoção de instrumentos com a prévia aprovação para fins de resguardar o solo de empreendimentos que possam

prejudicar a coletividade. Há ainda um longo caminho a percorrer no desenvolvimento do PDUI da RML por não ser este um projeto de lei e precisar de elementos como o apontamento das áreas de risco.

#### 4.4 OPORTUNIDADES DE ARRANJOS PARA LONDRINA E ENTORNO ENCAMINHANDO A EFETIVAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A cidade de Londrina é uma das muitas cidades consideradas como capital regional pelo IBGE, diante da sua representatividade social, espacial e econômica. Sua origem foi planejada pela Companhia de Terras do Norte do Paraná em meados do século XX, quando a urbanização estava se expandindo e a transformação tecnológica, informacional e comunicacional ligava vários países.

Por ser uma região nova, a esperança do planejamento guiando a estrutura regional do coletivo de cidades é verificada a partir de 1971, com as associações municipais para interlocução de desenvolvimento municipal, época esta que estava originando as primeiras regiões metropolitanas no território brasileiro, ou seja, o fenômeno regional já se apresentava como de interesse público para a realização de funções sociais pelas municipalidades.

Estes arranjos se efetivavam na forma de consórcios e convênios entre as unidades de Londrina e entorno para atividades específicas, como o cuidado do Rio Tibagi. O COPATI- Consórcio Para Proteção Ambiental da Bacia do Rio Tibagi atua no Rio com parceria da sociedade civil e empresas privadas para a manutenção de suas atividades há mais de três décadas. Este modelo vem demonstrar a prosperidade da governança interfederativa<sup>17</sup>.

O consórcio da bacia do Rio Tibagi é um exemplo sólido de parceria em busca da consolidação de função pública de interesse comum que em sua trajetória adota a construção de conhecimento para a população, combinada com ações efetivas, estudos técnicos, planejamento e associações e formalização de

---

<sup>17</sup> Nos termos do Estatuto da Metrópole a “governança interfederativa das funções públicas de interesse comum [é]: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão”. A adoção deste termo é replicada na Lei do Saneamento para a finalidade de destacar a adoção da governança para o cuidado do saneamento regional.

trabalhos para melhora das condições do Rio Tibagi e seu entorno.

Neste sentido, a preocupações com rios, mananciais e saneamento demonstram bases estruturantes de interesse coletivo e que não podem passar despercebidas. Talvez por isso o sucesso do COPATI e da formalização do Plano Diretor do Vale do Rio Cuiabá, por ambos visarem à proteção dos rios, ou seja, uma preocupação do coletivo de municípios. Isso importa na busca de proteção do ambiente, incluídos a fauna e flora, sendo isso de competência comum das unidades da federação, nos termos do artigo 23, VI e VII da CRFB.

Além das questões desenvolvidas por parte dos relatórios técnicos da URBTEC, em razão da diversidade entre municípios, a compensação entre municípios é importante para evitar o descompasso das condições intermunicipais e conseguir abranger a proteção municipal de elementos históricos, culturais e ambientais por meio de observância nas previsões legitimadas pela normativa do plano. A compensação ambiental é instrumento que figura no Estatuto da Metrópole, na Constituição do Estado do Paraná e é importante para a preservação dos interesses difusos da RML.

O PDUI possibilita traçar diretrizes gerais a planos setoriais que serão desenvolvidos, com base no relatório, por consórcios e pelo plano com o objetivo de alinhamento de planos diretores e arranjos intermunicipais (como consórcios e convênios) com princípios, diretrizes e instrumentos para o cumprimento de interesse do coletivo. Além disso, as preocupações com o equilíbrio das cidades para preservação regional e possibilidade de desenvolvimento com fiscalização e aprovação de um coletivo por meio de estudos, autorização e anuência são necessárias, contribuindo para a função socioambiental do solo urbano, enfim, mecanismos para diminuir entraves intermunicipais.

Consolidar os apontamentos dos relatórios técnicos científicos na forma de proposição de projetos de lei e incluir a estrutura metropolitana existente como os consórcios e associações para o fortalecimento do coletivo, são de fundamental importância para ordenar as relações jurídicas entre unidades federativas, sociedade civil e empresas, em prol do interesse comum.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto histórico é importante para compreender a complexidade do surgimento e da transformação das cidades até chegar à formação das grandes cidades que podem ser consideradas metrópoles, diante dos fluxos diários, compreendidos como fluxos pendulares, pois destacam a movimentação cotidiana de uma cidade dormitório a uma cidade centro. A cidade núcleo é a destinatária de maior contingente de recursos para instalação de estrutura pública para atender a regionalidade. No Brasil, a cidade e metrópole são fenômenos jurídicos institucionalizados. Com base no Estatuto da Metrópole, a metrópole é considerada como, no mínimo, capital regional, para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A base constitucional brasileira, fundamentada na cooperação entre as unidades federativas, em especial para o cumprimento das atribuições compartilhadas como o saneamento e cuidados com o meio ambiente, encontra possibilidade de execução pública por meio do coletivo de cidades e Estado na administração regional. Já foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI n. 1842/RJ, a constitucionalidade da atuação do coletivo para o cuidado com saneamento básico e outras funções públicas de interesse comum, como a adoção da administração regional, no Estado Rio de Janeiro. Para a validade das políticas interfederativas, compreende-se por necessário o diálogo entre as entidades federativas, assim, lida-se com competência que transcende a competência municipal. Após este julgado, tem-se duas normas que reforçam a adoção de unidades regionais urbanísticas: a) o Estatuto da Metrópole; b) alteração da Lei do Saneamento Básico (alteração em 2020- lei que visa compelir regiões a terem prestação de serviço de saneamento para 90% da população regional, até 2033, por meio da atuação da governança regional e com a adoção de instrumentos urbanísticos regionais, assim consolidando as previsões do Estatuto da Metrópole).

De acordo com a Constituição, a unidade regional procede de um fenômeno reconhecido na esfera jurídica e política através da institucionalização por meio de lei complementar. Esse reconhecimento institucional une fronteiras jurídicas para ordenar o direcionamento intermunicipal e para harmonizar e alinhar as perspectivas individuais de cada município presente na conurbação. O objetivo é conseguir implementar as funções públicas de interesse comum decorrentes de: a)

responsabilidade que transcende o território espacial da municipalidade; b) cumprimento dos interesses municipais diante de restrição técnica ou orçamentária e; c) evitar que ação isolada de um município possa prejudicar o município vizinho. Nesse sentido, têm-se os casos de esgoto inadequado que desaguam nos rios, de forma a afetar a coletividade. Nesta pauta intermunicipal, faz-se necessária a atuação intermunicipal por meio de instrumentos jurídicos regionais para fins de possibilitar o planejamento, a gestão e a execução entre os Estados, Municípios, sociedade civil e demais interessados.

A cooperação intermunicipal consolidada em unidade regional já ocorre com a adoção de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, consórcio e convênio. O consórcio e o convênio são reconhecidos como instrumentos de cooperação, mas sem a obrigatoriedade de os municípios conveniados e consorciados seguirem com as parcerias, sendo indicados como instrumentos temporários, na maioria dos casos. A compreensão da possibilidade de permanência de consórcios e convênios ganha nova leitura com base na decisão da ADI 1.842/RJ, demonstrando a permanência jurídicas dos arranjos para o atendimento da coletividade de municípios, além de normas como a Lei de Saneamento Básico fortalecer os arranjos jurídicos com a adoção de consórcios de cooperação e convênios.

No tocante à vinculação, o PDUI associa os municípios por regulamentar a regionalidade como se fosse um estatuto de vizinhança, por isso a importância dos primeiros planos urbanísticos regionais formalizados por meio de lei complementar como o Plano de Grande Vitória (2017) e o Plano do Vale do Rio Cuiabá (2018), ambos estruturados após a vigência do Estatuto da Metrópole. Os PDUIs traçam delineamentos essenciais para as políticas intermunicipais, como a determinação espacial e a previsão de áreas de risco, políticas a serem adotadas pelos municípios pertencentes às unidades regionais e políticas de desenvolvimento urbano integrado por meio, inclusive, da adoção de instrumento de desenvolvimento urbano integrado. Esta instituição normativa precisa resultar do diálogo entre o coletivo e inaugura uma percepção de fortalecimento da unidade regional, antes restrita ao conjunto de cidades normatizadas. Agora, com clareza de princípios, direcionamentos, instrumentos e condutas a serem adotadas pela coletividade de unidades federativas se expande em prol do desenvolvimento urbano regional, com

base em um processo de interlocução e harmonização das normativas urbanísticas entre as unidades para garantir a conciliação da autonomia municipal ao interesse comum.

Na Região Metropolitana de Londrina persiste a falta do Plano de Desenvolvimento integrado, embora a instituição regional tenha ocorrido em 1998 pela LC n. 81, após menos de um século da criação da cidade núcleo. O relacionamento das cidades no entorno de Londrina ocorre nas atuações por meio de convênios, consórcios e esparsas previsões nos planos diretores. É evidenciado o papel regional para a pactuação em torno de cuidados do Rio Tibagi, instituído como consórcio com trabalhos iniciais de conscientização que existem desde 1979. O PDUI está em elaboração entre as unidades para a função regional com foco na ocupação de solo, mobilidade e meio ambiente. Já há indicação da URBTEC sobre a possibilidade de apresentar no PDUI previsões de estudo de impacto de vizinhança, anuência prévia, instrumentos para compensação e incentivos à preservação ambiental, planos setoriais e convênios (como convênio de mobilidade pública). O Estatuto da Metrôpole fortalece as relações jurídicas nas RML e a experiência do PDUI de Grande Vitória e do Vale do Rio Cuiabá contribui com possibilidades de instrumentos jurídicos a serem normatizados pelo PDUI da RML.

Fica demonstrada, assim, a possibilidade de cooperação das unidades regionais, resultado de contexto histórico do fenômeno regional que precisa ir além da mera institucionalização das metrópoles, como o legislador vem reforçando nas normativas nacionais como o Estatuto da Metrôpole e a Lei do Saneamento Básico. Com isso, as unidades regionais buscam aprimorar as parcerias em torno das funções públicas de interesse comum, por serem de competência do coletivo, conforme ADI 1842/RJ, adotando instrumentos de desenvolvimento urbano integrado como consórcios, convênios e planos setoriais. Estes instrumentos jurídicos regionais demonstram a possibilidade de efetivação do Estatuto da Metrôpole e a adoção pode contribuir com metas para as funções públicas e para o fortalecimento das metrópoles e entorno.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do estado brasileiro**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. esp., p. 9-49, 1998.

ALVES, Alaôr Caffé. As regiões metropolitanas: Questões urbanas regionais: Estado, Municípios e Regiões metropolitanas no Brasil. Articulações jurídicas e conflitos institucionais. *In*: MENDES, G. F. ; CARNEIRO, R. A. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*.

ARAUJO JR., Miguel Etinger de. As regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional. **Revista Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, ano 2008, n. 57, p. 213-236, 1 dez. 2008.

ARAUJO JR, Miguel Etinger de. A proteção do direito à cidade, a ordem urbanística e a sua judiciabilidade. V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO BRASÍLIA, 2010.

ARAUJO JR., Miguel Etinger de; FRESCA, Tania Maria; PAULINO, Eliane Tomiasi. Absence of Metropolitan Planning Institutes and Territorial Disorganization. **Overview of Urban and Regional Planning**, Londres, ano 2018, n. 1, p. 3-24, 29 out. 2018.

ASCHER, François. **Los nuevos principios del urbanismo**. Tradução: Maria Hernández Díaz. Madrid: Alianzaensayo, 2004.

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituições de Regiões Metropolitanas no Brasil. **Revista de Direito Público**, São Paulo, ed. 2, 1967.

BAPTISTA, Patricia Ferreira; DIAS, Pedro Augusto Setta. O DIREITO DA METRÓPOLE NO BRASIL: A METROPOLIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, ano 4, v. 13, p. 1888-1925, 2021. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.63208>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/63208/40054>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BARROSO, Luiz Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo**, Brasília, n. 153, ed. 38, p. 255-270, 2002. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/762>. Acesso em: 5 ago. 2022.

BAUMAN, Zygmunt, **Confiança e medo na cidade**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 35° ed. São Paulo:

Malheiros, 2020.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos. Comparação, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três anos de sua criação legal). **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, ed. 4, p. 2538-2568, 22 nov. 2018. DOI 2018.33418. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33418>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, 21 nov. 2022. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html). Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Lei de Licitação, Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Diário Oficial da União, 21 nov. 2022. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Estatuto da Cidade, Lei nº 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. Diário Oficial da União, 10 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 18 maio 2022.

BRASIL. **Projeto Lei nº 3.460/2004, de 1 de janeiro de 2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Câmara dos Deputados, 1 jan. 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=251503>. Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107, de 16 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, 16 abr. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole nº 13.089, de 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. Diário Oficial da União, 12 jan. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm). Acesso em: 4 jul. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado Republicano: Democracia e Reforma da Gestão Pública**. Tradução: Maria Cristina Godoy. Rio de Janeiro: FGV, v. 1. 2009.

BUGARELLI, Marcelo. A grande cidade linear do Brasil - 1980. **Jornal do Brasil**, [S. l.], p. s.p., 22 jun. 1980.

BURKINSKI, F. O Planejamento na Administração Municipal. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 27 - 32, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5970>. Acesso em: 20 maio. 2022.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução: Roneide Venâncio Majer. 6º ed. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

CASTILHO, Maria Auxiliadora Rodrigues Pinto; NETO, Cornélio Silvano Vilarinho. REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: A SUA EXISTÊNCIA DEPENDE, PRINCIPALMENTE, DOS CUIDADOS COM O RIO. **Acta Geográfica**, v. 14, n. 36, p. 58-77, 2020.

CENCI, Elve Miguel. MUNIZ, Tânia Lobo. Esplendor e Crise do Constitucionalismo Global. **Seqüência** (Florianópolis), n. 84, p. 89-108, abr. 2020.

CÉSAR, P. S. M. Competências constitucionais do sistema federativo envolvendo funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. **Interações (Campo Grande)**, p. 141–157, 31 jul. 2017.

CLEMENTINO, Maria do Livramento. *et al.* AS DIFICULDADES DE GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL/RN. **IPEA** Acesso em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10426/1/Pgmb\\_rm\\_natal\\_complemento\\_b.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10426/1/Pgmb_rm_natal_complemento_b.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

CNM. CNM alerta: seis anos do Estatuto da MetrÓpole e maioria das regiões metropolitanas não possui planos de desenvolvimento urbano. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-seis-anos-do-estatuto-da-metropole-e-maioria-das-regioes-metropolitanas-nao-possui-planos-de-desenvolvimento-urbano>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

COPATI. Nossa História. **COPATI**. Disponível em <http://copati.org.br/copati/>. Acesso em 10 de nov. de 2022.

CORREIA, Aricia Fernandes; FARIAS, Talden. Regionalismo como uma nova perspectiva para o federalismo brasileiro: o *leading case* relativo à região metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n. 51, p. 5-40, dez./jan. 2014.

CUNHA, Fábio César Alves da. **A metrÓpole de papel: a representação Londrina MetrÓpole na institucionalização da região metropolitana de Londrina**. Curitiba, II Colóquio Nacional do NEER. 2005.

DE ANDRADE MOREIRA, Danielle; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do Estatuto da MetrÓpole. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 3, p. 1249-1269, 2015.

DE ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. **Os desafios da governança interfederativa**. 2014.

DE HOLANDA, Virginia Celia Cavalcante; DE CASTRO, Francisca Fernanda Batista. Institucionalização e metropolização do espaço no Brasil: Notas sobre um debate necessário. **Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos**, n. 29, p. 52-73, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2018.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar nº 872, de 8 de dezembro de 2017**. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV. Espírito Santo: Diário Oficial, 21 nov. 2022. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/lei-complementar-n-872-2017-espirito-santo-institui-o-plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado-pdui-da-regiao-metropolitana-da-grande-vitoria-rmgv>. Acesso em: 1 maio 2022.

FARACO, José Luiz. *et al.* Estudo de impacto de vizinhança e a sustentabilidade metropolitana. **Revista Tecnológica**, v. 18, n. 1, p. 103-113, 2009.

FERNANDES, Edésio. Gestão Metropolitana. **Cad. Esc. Legis.**, Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 65-99, jan./jun.2004.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, p. 16-33, 2005.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanístico no Brasil. *In: Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes (org.). Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio**: o dicionário da língua portuguesa. 7 ed. Curitiba: Editora Positivo, 2008.

GODWIN, Michael. *Economix: como funciona la economía en palabras e imágenes*. Barcelona: Editora Planeta S. A., 2012

GONÇALVES, Flávia Oliveira Serpa; FERRAZ, Maurício Munhoz. O plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e a reestruturação da região metropolitana. 2021. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10452/1/Pgmb\\_rm\\_ValeRioCuiabaReestruturacao\\_complemento\\_2b.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10452/1/Pgmb_rm_ValeRioCuiabaReestruturacao_complemento_2b.pdf). Acesso em 10 de abril de 2022.

GRAU, Eros. **Regiões metropolitanas: uma necessária revisão de concepções**. RT, n. 21, mar. 1979.

HABERMAS, Jürgen. Aprender com as catástrofes? Um olhar diagnóstico retrospectivo sobre o século XX. *In: A constelação Pós Nacional*. Tradução: Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HARVEY, David. O direito à cidade. Traduzido por Jair Pinheiro. **Lutas sociais**, n. 29, p. 73-89, 2012.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: DelRey, 1995.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do legislativo**, n. 25, p. 14-25, 1999

HOSHINO, T. DE A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole. **Cadernos Metrópole**, v. 21, n. 45, p. 371–392, ago. 2019.

IBGE. Séries Estatísticas & Séries Históricas | população e demografia | indicadores demográficos | Taxa de urbanização | 1940-2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

IBGE. Séries Estatísticas & Séries Históricas | população e demografia | indicadores demográficos | Taxa de urbanização | 1950-2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91>>. Acesso em: 13 abr. 2022.

IBGE. IBGE estima poluição do país em 211 milhões de habitantes. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em 10 de abr. de 2022.

IBGE. Atualização dos recortes territoriais amplia Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30748-atualizacao-dos-recortes-territoriais-amplia-regiao-metropolitana-do-sudoeste-maranhense>. Acesso em 10 de abr. de 2022.

IBGE. RMs por ano da lei de inclusão nos polos metropolitanos legislação - Pesquisa Google. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=RMs+por+ano+da+lei+de+inclus%C3%A3o+nos+polos+metropolitanos+legisla%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 13 abr. 2022.

IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. 2021. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 13 abr. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Consórcios Público Municipais. In: MENDES, G. F.; MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016. *E-book*.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LE COBUSIER. **Carta de Atenas**. [1930]. São Paulo, EdUSP: 1993.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos MetrÓpole**, v. 11, n. 22, 2009. LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro: 2011.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Artigo 6º. **Estatuto da MetrÓpole Comentado**. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021.p. 72-73.

LIBÓRIO, Daniela Campos. Vídeo 1: Estatuto da MetrÓpole. 13 de mar. 2018. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=KQN1Bjig3ME>. Acesso em 01º de maio de 2022.

LONDRINA. História. **Câmara Municipal de Londrina**. Disponível em: [https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/historia\\_londrina.xhtml](https://www.cml.pr.gov.br/cml/site/historia_londrina.xhtml). Acesso em 17 de nov. de 2022.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal: dilemas de transações federativas**. Minas Gerais: PUC Minas/Observatório das MetrÓpoles, 2009.

MARICATO, Erminia . Podcast. 2022.

MARRARA, Thiago. Do modelo municipal alemão aos problemas municipais brasileiros. **Revista de Direito Municipal-RDM, Belo Horizonte**, v. 27, p. 33-52, 2008.

MARRARA, Thiago. Artigo 1º. Comentário ao Estatuto da MetrÓpole. **Estatuto da metrÓpole: lei 13.089/2015 comentada**. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021

MARRARA, Thiago. ROSIM, Daniela Zoega. Artigo 2º. Comentário ao Estatuto da MetrÓpole. **Estatuto da metrÓpole: lei 13.089/2015 comentada**. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021

MARRARA, Thiago. Caminhos para a regionalização do saneamento básico no Brasil. **Direito do Estado**. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/caminhos-para-a-regionalizacao-do-saneamento-basico-no-brasil->. Acesso em 12 de out. 2022.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim *et al*. Estatuto da MetrÓpole: a governança interfederativa. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, p. 203-215, 2017.

MATO GROSSO. LC 608/2018. LEI COMPLEMENTAR Nº 609, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2018 - DO 28.12.18. 28 dez. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16º ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENCIO, Mariana. A Constitucionalidade Dos Critérios de Criação das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões Previstos na Lei Federal Brasileira. **Rev. Digital de Derecho Admin.**, v. 13, p. 161, 2015.

MENCIO, Mariana; LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira. Artigos 10, 11 e 12. *In: Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada*. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021

MENCIO, Mariana. Consórcios públicos e região metropolitana. **Enciclopédia Jurídica da PUC SP**. 2022. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/61/edicao-2/consorcios-publicos-e-regiao-metropolitana>. Acesso em 03 de maio de 2022.

MENDES, Constantino Cronemberger; VASCONCELLOS, Ronaldo Ramos; NASCIMENTO; Igor Ferreira do. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ARRANJO FEDERATIVO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **IPEA Boletim regional, urbano e ambiental**; 19; jul.-dez. 2018. P. 79-82.

MEYER, Regina Maria Proserpi. Atributos da metrópole moderna. São Paulo: **Perspectiva** [online]. 2000, v. 14, n. 4, pp. 3-9. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400002>>. Epub 11 Nov 2002. ISSN 1806-9452. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400002>. Acesso em: 7 ago. 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis. Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

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

ONU. Nova Agenda Urbana. 2021. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 4 de abril de 2022.

ONU. Cidades do Mundo relatório de 2018. Disponível em [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pdf/files/documents/2020/Jan/un\\_2018\\_worldcities\\_databooklet.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pdf/files/documents/2020/Jan/un_2018_worldcities_databooklet.pdf). Acesso em 10 de maio de 2022.

PARANÁ. Assembleia aprova proposta de regionalização dos serviços de água e esgoto. 2021. Disponível em Assembleia aprova proposta de regionalização dos serviços de água e esgoto. Acesso em 18 de nov. de 2022.

PARANÁ. Plano da Metrópole Paraná Norte. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 2019. Disponível em: [https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2](https://www.planejamento.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2)

020-08/plano\_da\_metropole\_norte\_documento\_final\_rev6\_2.pdf. Acesso em 21 de mar. 2022.

PARANACIDADE. Assinados contratos para PDUIs das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. Paranacidade. Disponível em <https://www.paranacidade.org.br/modules/noticias/article.php?storyid=11725>. Acesso em 17 de nov. de 2022.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires. Artigo 9º. *In: Estatuto da metrópole: lei 13.089/2015 comentada*. Thiago Marrara (Coord.). Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2021

RECH, Adir Ubaldo. Adivandro, RECH. **Cidade Sustentável: Direito Urbanístico e Ambiental- Instrumento de Planejamento**. Caxias do Sul: EDUCS, 2016.

SALEME, Edson Ricardo; e CARRIÇO, José Marques (Organizadores). **Comentários ao Estatuto da Metrópole**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

SANTOS, M. SÃO PAULO, METRÓPOLE INTERNACIONAL DO TERCEIRO MUNDO. **Revista do Departamento de Geografia, [S. l.]**, v. 7, p. 7-24, 2011[1990]. DOI: 10.7154/RDG.1994.0007.0001. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53676>. Acesso em: 19 nov. 2022.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In: Brasil Metropolitano em foco: Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Marco Aurélio Costa, César Buno Favarão. Brasília: IPEA, 2018.

SASSEN, S. The Global City: introducing a Concept. **The Global City**, n. 2, p. 18, 2005.

SAULE JR. Nelson. LIBÓRIO, Daniela Campos. Questões chave sobre a noção jurídica do direito à cidade. **Revista de Direito da Cidade**. UERJ. V. 13, n. 3. 1466-1494. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43832/0>. Acesso em 20 de maio de 2022.

SCHUMPETER, Joseph A. (1911). **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Medeiros, 2011.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 453-476, jul/dez 2009.

TONELLA, Celene; RODRIGUES, Ana Lúcia. Metrópole regional no contexto da dinâmica paranaense. **XVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu**, 2003.

URBETEC. PDUI Londrina. Disponível em <https://www.pduilondrina.com.br/>. Acesso em 10 de março de 2022.

TEMER, Michel. Os municípios na Constituição Federal de 1988. In: MENDES, G. F.; CARNEIRO, R. A. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras. Brasília**: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

## ANEXO (UNIDADES REGIONAIS POR ANO E LEI DE INSTITUIÇÃO)

Quadro construído com base em IBGE (2021), composição de regiões metropolitanas, regiões de desenvolvimento integrado e aglomeração urbana:

Unidade Regional	Lei	DATA
<b>Recorte Metropolitano da Baixada Santista</b>	Lei Complementar 815	30.07.1996
<b>Recorte Metropolitano da Foz do Rio Itajaí</b>	Lei Complementar 221	09.01.2002
<b>Recorte Metropolitano da Grande São Luís</b>	Lei Complementar 174	25.05.2015
<b>Recorte Metropolitano da Grande Teresina</b>	DECRETO Nº 4.367 - 09/09/2002 Regulamenta a Lei Complementar 112	19.09.2001
	Lei Estadual nº 4.810	14.12.1995
<b>Recorte Metropolitano da Grande Vitória</b>	Lei Complementar 318	18.01.2005
<b>Recorte Metropolitano da Serra Gaúcha</b>	Lei Complementar 14.293	29.08.2013
	Lei Complementar 15.245	28.12.2018
<b>Recorte Metropolitano da Zona da Mata</b>	Lei Complementar 31	15.12.2011
<b>Recorte Metropolitano da Zona Leste do Estado do Maranhão</b>	Lei Complementar Estadual 180	05.01.2016
<b>Recorte Metropolitano de Apucarana</b>	Lei Complementar 187	12.01.2015

<b>Recorte Metropolitano de Aracaju</b>	Lei Complementar 25 - Alterada pela Lei Complementar 86 de 25.08.2003.	
		29.12.1995
<b>Recorte Metropolitano de Araruna</b>	Lei Complementar 119	
		21.01.2013
<b>Recorte Metropolitano de Barra de Santa Rosa</b>	Lei Complementar 110	
		13.07.2012
<b>Recorte Metropolitano de Belém</b>	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Complementar 027	
		19.10.1995
	Lei Complementar 076	
		28.12.2011
<b>Recorte Metropolitano de Belo Horizonte</b>	Lei Complementar 72	
		20.04.2010
	Constituição Estadual	
		21.09.1989
	Lei complen. 026 - Alterada p/ Lei Comp. 056 13.01.2000	
		14.01.1993
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Complementar 124	
		17.10.2012
	Lei Complementar 48	
		12.11.1997
Lei Complementar 56		
	12.01.2000	
Lei Complementar 63		
	10.01.2002	
<b>Recorte Metropolitano de Boa Vista</b>	Lei Complementar 130	
		21.12.2007
	Lei Complementar 229	
	09.12.2014	
<b>Recorte Metropolitano de Caetés</b>	Lei Complementar 35	
		26.07.2012

<b>Recorte Metropolitano de Cajazeiras</b>	Lei Complementar 107	
		08.06.2012
<b>Recorte Metropolitano de Campina Grande</b>	Lei Complementar 92	
		11.12.2009
	Lei Complementar 95	
		09.07.2010
<b>Recorte Metropolitano de Campinas</b>	Lei Complementar 1.234	
		14.03.2014
	Lei Complementar 870	
		19.06.2000
<b>Recorte Metropolitano de Campo Mourão</b>	Lei Complementar 185	
		12.01.2015
<b>Recorte Metropolitano de Carbonífera</b>	Lei Complementar 221	
		09.01.2002
	Lei Complementar Promulgada 495	
		26.01.2010
<b>Recorte Metropolitano de Cascavel</b>	Lei Complementar 186	
		12.01.2015
	Lei Complementar nº189	
		31.07.2015
<b>Recorte Metropolitano de Central</b>	Lei Complementar 130	
		21.12.2007
<b>Recorte Metropolitano de Chapecó</b>	Lei Complementar 523	
		20.12.2010
	Lei Complementar 571	
		24.05.2012
	Lei Complementar 580	
	05.10.2012	
<b>Recorte Metropolitano de Curitiba</b>	Alteração do Artº 2 da Lei nº 13.512	
		21.01.2002
	Lei 11027	
		29.12.1994
	Lei 11096	
	16.05.1995	

	Lei 12125	
		22.04.1998
	Lei Complementar 139	
		09.12.2011
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Estadual nº 11.221	
		11.12.1995
<b>Recorte Metropolitano de Esperança</b>		
	Lei Complementar 106	
		08.06.2012
<b>Recorte Metropolitano de Feira de Santana</b>		
	Lei Complementar 35	
		06.07.2011
<b>Recorte Metropolitano de Florianópolis</b>		
	Lei Complementar 636	
		09.09.2014
<b>Recorte Metropolitano de Fortaleza</b>		
	Lei Complementar 144	
		08.09.2014
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Complementar 018	
		29.12.1999
	Lei Complementar 052 (Federal)	
		16.04.1986
	Lei Complementar 078	
		26.06.2009
<b>Recorte Metropolitano de Goiânia</b>		
	Inclusão de município - Lei Complementar 48 de 09.12.2004 - Alterada pela Lei Complementar nº 78 de 25.03.2010	
		09.12.2004
	Inclusão de município - Lei Complementar 54 de 23.05.2005 - Alterada pela Lei Complementar nº 78 de 25.03.2010	
		23.05.2005
	inclusão de município - Lei Complementar 78 de 25.03.2010	
		25.03.2010
	Inclusão de município - Lei Complementar nº 139	
		22.01.2018
	Lei Complementar nº 27 - Alterada pela Lei Complementar nº 78 de 25.03.2010	
		30.12.1999

	Lei Complementar Nº 149 de 15.05.2019	
		30.05.2019
<b>Recorte Metropolitano de Guarabira</b>	Lei Complementar 101	
		12.07.2011
	Lei Complementar 138	
		12.04.2016
<b>Recorte Metropolitano de Gurupi</b>	Lei Complementar 93	
		05.04.2014
<b>Recorte Metropolitano de Itabaiana</b>	Lei Complementar 118	
		21.01.2013
	Lei Complementar 133	
		23.09.2015
<b>Recorte Metropolitano de Jaraguá do Sul</b>	Lei Complementar Estadual 788	
		29.12.2021
<b>Recorte Metropolitano de João Pessoa</b>	Inclusão de município - Lei Complementar 90	
		23.09.2009
	Inclusão de município - Lei Complementar 93	
		11.12.2009
	Lei Complementar 59	
	30.12.2003	
<b>Recorte Metropolitano de Joinville</b>	Lei Complementar Estadual 788	
		29.12.2021
<b>Recorte Metropolitano de Jundiá</b>	Lei Complementar Estadual 1362	
		30.11.2021
<b>Recorte Metropolitano de Lages</b>	Lei Complementar Promulgada 495	
		26.01.2010
<b>Recorte Metropolitano de Londrina</b>	Lei Complementar 129	
		14.07.2010
	Lei Complementar 144	
		05.04.2012
	Lei Complementar 147	
		16.07.2012
	Lei Complementar 165	

		14.11.2013
	Lei Complementar 167	
		02.12.2014
	Lei Complementar 81	
		17.06.1998
	Lei Complementar 91	
		05.06.2002
<b>Recorte Metropolitano de Macapá</b>		
	Lei Complementar 021	
		26.02.2003
	Lei Complementar 096	
		14.05.2016
<b>Recorte Metropolitano de Maceió</b>		
	Lei Complementar 18	
		19.11.1998
	Lei Complementar 38 (altera município de RM)	
		17.06.2013
	Lei Complementar 40	
		17.06.2014
<b>Recorte Metropolitano de Manaus</b>		
	Lei Complementar 52	
		30.05.2007
	Lei Complementar 64	
		30.04.2009
	Lei Complementar 59	
		27.12.2007
<b>Recorte Metropolitano de Maringá</b>		
	Lei Complementar 110	
		25.08.2005
	Lei Complementar 127	
		17.02.2010
	Lei Complementar 13.565	
		16.05.2002
	Lei Complementar 145	
		24.04.2012
	Lei Complementar 83	
		17.07.1998
<b>Recorte Metropolitano de Natal</b>		
	LEI COMPLEMENTAR Nº 648, de 30 de abril de 2019	
		30.04.2019
	Inclusão de município - Lei Complementar 315	
		30.11.2005
	Lei Complementar 391	

		22.07.2009
	Lei Complementar 485	
		25.02.2013
	Lei Complementar 559	
		28.12.2015
	Lei Complementar 152	
		16.01.1997
	Lei Complementar 221	
		10.01.2002
	Lei Complementar 540	
		27.07.2015
<b>Recorte Metropolitano de Palmas</b>		
	Lei Complementar 90	
		08.01.2014
<b>Recorte Metropolitano de Palmeira dos Índios</b>		
	Lei Complementar 32	
		05.01.2012
<b>Recorte Metropolitano de Patos</b>		
	Lei Complementar 103	
		27.12.2011
<b>Recorte Metropolitano de Piracicaba</b>		
	Lei Complementar Estadual 1360	
		24.08.2021
<b>Recorte Metropolitano de Porto Alegre</b>		
	Constituição Estadual	
		03.10.1989
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Complementar 10234	
		27.07.1994
	Lei Complementar 11198	
		23.07.1998
	Lei Complementar 11201	
		30.07.1998
	Lei Complementar 11307	
		14.01.1999
	Lei Complementar 11318	
		26.03.1999
	Lei Complementar 11340	
		21.06.1999
	Lei Complementar 11530	
		21.09.2000

	Lei Complementar 11539	
		01.11.2000
	Lei Complementar 11645	
		28.06.2001
	Lei Complementar 13496	
		03.08.2010
	Lei Complementar 13853	
		22.12.2011
	Lei Complementar 14047	
		09.07.2012
<b>Recorte Metropolitano de Porto Velho</b>		
	Lei 3.654	
		09.11.2015
<b>Recorte Metropolitano de Recife</b>		
	Lei Complementar 010	
		06.01.1994
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Estadual nº 11.230	
		13.07.1995
<b>Recorte Metropolitano de Ribeirão Preto</b>		
	Lei Complementar 1.290	
		06.07.2016
<b>Recorte Metropolitano de Salvador</b>		
	Lei Complementar 30	
		03.01.2008
	Lei Complementar 014 (Federal)	
		08.06.1973
	Lei Complementar 32	
		22.01.2009
	Lei Estadual nº 4.404	
		25.02.1985
	Lei Estadual nº 5.016	
		13.06.1989
<b>Recorte Metropolitano de Santarém</b>		
	Lei Complementar 079	
		17.01.2012
<b>Recorte Metropolitano de São José do Rio Preto</b>		
	Lei Complementar Estadual 1359	
		24.08.2021
<b>Recorte Metropolitano de São Paulo</b>		
	Lei Complementar 1.139	
		16.06.2011

<b>Recorte Metropolitano de Sobral</b>	Lei Complementar 168	
		27.12.2016
<b>Recorte Metropolitano de Sorocaba</b>	Lei Complementar 1.241	
		20.06.2014
	Lei Complementar 1.289	
		29.06.2016
<b>Recorte Metropolitano de Sousa</b>	Lei Complementar 117	
		21.01.2013
<b>Recorte Metropolitano de Toledo</b>	Lei Complementar 184	
		12.01.2015
<b>Recorte Metropolitano de Tubarão</b>	Lei Complementar 221	
		09.01.2002
	Lei Complementar Promulgada 495	
		26.01.2010
<b>Recorte Metropolitano de Umuarama</b>	Lei Complementar 149	
		22.08.2012
	Lei Complementar 162	
		15.10.2013
<b>Recorte Metropolitano do Agreste</b>	Lei Complementar 27	
		30.11.2009
	Lei complementar nº49	
		24.07.2019
<b>Recorte Metropolitano do Alto Vale do Itajaí</b>	Lei Complementar 523	
		20.12.2010
<b>Recorte Metropolitano do Cariri</b>	Lei Complementar 078	
		26.06.2009
<b>Recorte Metropolitano do Contestado</b>	Lei Complementar 571	
		24.05.2012
<b>Recorte Metropolitano do Distrito Federal e Entorno</b>	DECRETO Nº 7469 - 04.05.2011 Regulamenta a Lei Complementar 094	

		04.05.2011
	Lei Complementar nº 163 (Federal)	
		14.06.2018
<b>Recorte Metropolitano do Extremo Oeste</b>		
	Lei Complementar 571	
		24.05.2012
	Lei Complementar 640	
		15.01.2015
<b>Recorte Metropolitano do Médio Sertão</b>		
	Lei Complementar 39	
		08.08.2013
<b>Recorte Metropolitano do Norte/Nordeste Catarinense</b>		
	Lei Complementar 162	
		06.01.1998
	Lei Complementar 523	
		20.12.2010
<b>Recorte Metropolitano do Planalto Norte</b>		
	Lei Complementar Estadual 788	
		29.12.2021
<b>Recorte Metropolitano do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA</b>		
	DECRETO Nº 4.366 - 09/09/2002 Regulamenta a Lei Complementar 113	
		19.09.2001
<b>Recorte Metropolitano do Rio de Janeiro</b>		
	Lei Complementar 020 (Federal)	
		01.07.1974
	Lei Complementar 133	
		15.12.2009
	Lei Complementar 158	
		26.12.2013
	Lei Complementar 184/2018	
		28.12.2018
	Lei Complementar 64	
		21.09.1990
	Lei Estadual nº 1.772	
		21.12.1990
	Lei Estadual nº 1.773	
		21.12.1990
	Lei Estadual nº 1.902	
		02.12.1991
	Lei Estadual nº 2.446	
		12.10.1995
	Lei Estadual nº 2.496	

		28.12.1995
<b>Recorte Metropolitano do São Francisco</b>	Lei Complementar 33	
		11.05.2012
<b>Recorte Metropolitano do Sertão</b>	Lei Complementar 36	
		26.07.2012
<b>Recorte Metropolitano do Sudoeste Maranhense</b>	Lei Complementar 204/2017	
		11.12.2017
	Lei Complementar 89	
		17.11.2005
<b>Recorte Metropolitano do Sul do Estado</b>	Lei Complementar 130	
		21.12.2007
	Lei Complementar 229	
		09.12.2014
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Aço</b>	Lei Complementar 122	
		04.01.2012
	Lei Complementar 90	
		12.01.2006
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Itajaí</b>	Lei Complementar 162	
		06.01.1998
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Mamanguape</b>	Lei Complementar 116	
		21.01.2013
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Paraíba</b>	Lei Complementar 30	
		15.12.2011
	Lei complementar nº49	
		24.07.2019
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Paraíba e Litoral Norte</b>	Lei Complementar 1.166	
		09.01.2012
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Piancó</b>	Lei Complementar 109	
		06.07.2012
<b>Recorte Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá</b>		
	Lei Complementar 359	

		27.05.2009
	Lei Complementar 577	
		19.05.2016