

**PLANEJAMENTO URBANO METROPOLITANO: INSTRUMENTO  
JURÍDICO DE READEQUAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS**

*METROPOLITAN URBAN PLANNING: LEGAL INSTRUMENT  
FOR READING MUNICIPAL DEVELOPMENT PLANS*

**Eric Santos Andrade**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. Coordenador e professor universitário na Faculdade Adventista de Minas Gerais, FADMINAS. Advogado associado na Benedicto Gonçalves Patrão Sociedade de Advogados, Rio de Janeiro, Brasil.  
E-mail: [ericsantos13@gmail.com](mailto:ericsantos13@gmail.com)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3857-0602>:

**Benedicto de Vasconcellos Luna Gonçalves Patrão**

Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ. Professor adjunto na Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil. Advogado.  
E-mail: [advogado@advocaciafamiliar.com.br](mailto:advogado@advocaciafamiliar.com.br)  
Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-1105-093X>

**Resumo:** O presente artigo contorna os novos entendimentos jurídicos acerca do planejamento urbano metropolitano como instrumento jurídico capaz de readequar Planos Diretores Municipais em unidades regionais. Problematisa-se a posição hierárquica do Plano Metropolitano diante do princípio da gestão integrada entre os entes municipais. Para isso, se partirá de um entendimento doutrinário, evolução legislativa e jurisprudencial (ADI nº 1.842/RJ), trabalhando casos concretos da gestão integrativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A metodologia adotada é a análise de bibliografias, artigos, jurisprudências e da produção legislativa. Adotou-se o método hipotético-dedutivo.

**Palavras-chave:** Planejamento urbano metropolitano; plano de desenvolvimento urbano integrado; unidade regional; gestão integrada; plano diretor.

**Abstract:** This article circumvents the new legal understandings about metropolitan urban planning as a legal instrument capable of readjusting Municipal Development Plans into regional units. The hierarchical position of the Metropolitan Plan is problematized in view of the principle of integrated management among municipal entities. For this, it will start from a doctrinal understanding, legislative and jurisprudential evolution (ADI nº 1.842/RJ), working concrete cases of integrative management in the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. The adopted methodology is the analysis of bibliographies, articles, jurisprudence and legislative production. The hypothetical-deductive method was adopted.

**Keywords:** Metropolitan urban planning; integrated urban development plan; regional unit; integrated management; development plan.

## INTRODUÇÃO

O artigo investiga a posição jurídica do planejamento urbano metropolitano no sistema federativo brasileiro e analisa em que medida o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pode orientar ou readequar os planos diretores municipais nas regiões metropolitanas. A pesquisa adota abordagem hipotético-dedutiva baseada em revisão bibliográfica, análise legislativa do Estatuto da Metrópole e exame jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o julgamento da ADI nº 1.842/RJ. A escolha desse precedente se justifica porque nele o STF enfrentou diretamente a organização institucional da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a repartição de competências entre Estado e municípios na gestão de interesses metropolitanos.

As cidades brasileiras, sobretudo as de grande porte e integrantes de regiões metropolitanas, sofrem com inúmeros problemas urbanos compartilhados, que vão desde a falta de segurança extensa, implacavelmente ligada à violência urbana generalizada, até a carência ou, até mesmo, inexistência de serviços públicos e garantia de direitos sociais básicos, tais como moradia, transporte, lazer, entre tantos outros que ultrapassam o interesse meramente local (Bonizzato, 2015, p. 1869).

Com a entrada em vigor da Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, instituidora do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), a referida legislação traz nesta discussão, sob um aspecto preliminar, uma melhor compreensão da gestão democrática metropolitana de interesses públicos compartilhados. É a figura de mais um plano urbanístico para o país e que tem fundamental importância para o planejamento urbano – o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Alves, 1998). Muito embora não prevista na Constituição Federal, como o é o plano diretor, o planejamento urbano metropolitano começa a ganhar tamanha relevância ao ponto de impor uma necessária adequação ao planejamento urbano dos municípios integrantes da metrópole, em uma posição hierarquicamente superior (Brasil, 2015). Representa, neste aspecto, avanço e uma preocupação pontual em matéria de desenvolvimento regional, expansão ordenada do urbanismo coligado entre os municípios, bem-estar social coletivo e maior qualidade de vida em seara urbana metropolitana pela oferta compartilhada de serviços eficientes.

Acontece que há um agravamento desse quadro de insegurança e imprecisão no que diz respeito ao questionamento da efetividade dos Planos Diretores, o que por si só tem sido questionado pela inadequação às necessidades urbanas locais, o que dirá quando contrastado com uma necessidade de política no âmbito metropolitano (Bonizzato, 2015, p. 1870). Nas grandes aglomerações urbanas, verifica-se vários municípios que findam por, conjuntamente, formar uma única área urbana e em contrapartida a articulação entre suas leis locais (aqui leia-se planejamentos urbanos) é por vezes mínima ou sequer constatável no plano prático, tornando as chamadas regiões metropolitanas brasileiras alvo da inexistência total de planejamento urbano integrado, consentâneo e minimamente adequado.

A doutrina vem chamando a atenção para o problema ligado à própria forma da Federação brasileira, que entrega a competência preponderante em matéria urbanística aos municípios, os quais, ainda que em zonas limítrofes, possuem competências subdivididas por seus respectivos territórios (Grau, 1979, p. 23-24). Assim, a existência de um ou outros mais planos urbanísticos, de hierarquia superior e com força resultante de uma previsão legal e/ou constitucional, assim como ocorrido com o Plano Diretor, pode ser um primeiro passo para a melhoria desse problema ligado à falta de relação, entendimento, complementação e, conforme a seguir se verá, articulação entre Planos Diretores.

O que se vislumbra da posição doutrinária, sobretudo a partir do Estatuto da Metrópole, é que o planejamento urbano municipal comece a ter um caminho redirecionado com o planejamento metropolitano. Isso é discutido com base em três princípios urbanísticos fundamentais: 1) princípio da homogeneidade da planificação; 2) princípio da hierarquia (em que planos de menor abrangência estão subordinados aos planos de maior abrangência); e 3) princípio da articulação (que trata da elaboração e da revisão dos planos diretores).

Assim, depara-se com um grande desafio: se já é se constatou ser um sacrifício para a maioria dos municípios elaborar seus Planos Diretores, o que se dirá da necessidade de todos eles em uma dada região metropolitana estarem não apenas direcionados às suas necessidades locais, mas também de se articularem com os Planos Diretores de municípios vizinhos? Frente à autonomia da Administração Pública Municipal é lógico que não há qualquer obrigatoriedade legalmente expressa. Contudo, o Estatuto da Metrópole faz questionar a viabilidade da consecução de determinados objetivos urbanos, em que dada a contiguidade geográfica se tornam agora compartilhadas. Por exemplo, da análise isolada e comparativa dos Planos Diretores dos Municípios de Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias e São João de Meriti é possível verificar planejamento urbanos singulares e individuais, sem qualquer previsão de compartilhamento de políticas públicas urbanas regionais. Há uma patente ausência de articulação entre eles, apesar de se referirem a municípios integrantes de uma mesma região metropolitana.

Para a doutrina, o planejamento urbano metropolitano tem um importante papel para que, eventualmente, o Brasil e sua sociedade corrijam um problema de planejamento urbano muito frequente, qual seja, o de deparar-se com textos de Planos Diretores mais conectados com municípios vizinhos e seus entornos, além, talvez, do mais importante: que esses textos reflitam uma real vontade de harmonização e articulação urbanística, regada a uma relação e diálogo entre instituições de municípios diferentes e interessados em promover um planejamento mais equitativo, expansivo, complementar e, portanto, focado nas finalidades maiores de bem-estar social, qualidade de vida e atendimento das funções sociais da cidade, amplamente consideradas (Rodrigues, 2019, p. 547).

Aos Estados, a Constituição Federal outorgou a competência para a instituição de Regiões Metropolitanas. Uma vez instituídas, o Estatuto da Metrópole dispõe que os seus integrantes deverão participar de uma governança interfederativa, que nada mais é que o compartilhamento de responsabilidades em razão de organização, execução de funções públicas de interesse comum e, principalmente, de planejamento urbano.

Então o planejamento metropolitano envolverá necessariamente instrumentos que viabilizam a elaboração de planos sociais, econômico-financeiro, diretrizes gerais e ordenação e utilização do solo urbano. Desse ponto, na visão de Luigi Bonizzato (2015, p. 1875), faz-se, a partir de então, uma interpretação diferente em relação à competência federativa, denominada de “competência conciliar”. A competência conciliar está disposta na Constituição Federal no artigo 25, §3º, e estipula que os entes municipais, em determinados assuntos de interesse coligado com outros entes, não podem tomar decisões de modo isolado, mas conjuntamente, em uma espécie de cogestão entre eles e o Estado.

E é aqui que a doutrina começa a destacar uma transformação da matéria constitucionalmente reconhecida dentro da competência local. Para Sol Garson (2009, p. 439) não significa dizer que matéria de interesse comum deixou de existir, ela sempre existiu e marca a autonomia do município enquanto ente integrante da Federação. Contudo, segundo dados do IBGE em razão do censo das operações urbanas no ano de 2022, há um mapeamento total de cerca de 5.570 municípios brasileiros (Brasil, 2022). Dos quais, estima-se cerca de 5.500 Planos Diretores, cada um com suas peculiaridades e regulamentando questões de interesse puramente local. Em quantos desses Planos Diretores há uma regulamentação que dispõe sobre o planejamento urbano dentro de um contexto metropolitano?

Neste caso, a doutrina registra que os municípios são originalmente competentes para trabalhar com matéria de interesse local, mas que no instante em que se reconhece dentro de um espaço geográfico o compartilhamento de atividades urbanas cotidianas, seja pela intensa circulação de pessoas (transporte público), comércio (gestão econômica compartilhada) e até mesmo moradia (cidades dormitórios), não se está mais tratando de assuntos de interesse local e sim de um interesse necessariamente compartilhado.

É uma situação reconhecida legalmente por lei estadual instituidora da Região Metropolitana. Por isso, na visão de Marco Aurélio Costa e Isadora Tami Lemos

Tsukumo (2013, p. 213) o Estatuto da Metrópole já chancelou que a criação de uma Região Metropolitana leva necessariamente ao compartilhamento de funções públicas agora de interesse comum. Chega-se ao ponto de afirmar que a situação fatídica de compartilhamento de função torna inviável a consecução de um planejamento municipal sem que haja a adequação com o planejamento do município vizinho. E como essa adequação se torna concreta? Por meio do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que terá a função de compatibilizar os demais planejamentos urbanos locais a nível das necessidades regionais.

Segundo Luigi Bonizzato (2015, p. 1873) o planejamento urbano metropolitano vem com a proposta de revolucionar o planejamento urbano local, remediando um grave problema de adequação dos seus instrumentos com as necessidades regionais compartilhadas. E não é à toa a preocupação com a efetividade dos planos urbanos locais em contexto de compartilhamento visto que eles são, na verdade, o ponto de partida para o desenvolvimento socioeconômico de todo e qualquer país.

Frente a um histórico de segregação política e federativa observa-se que no Brasil impera ainda a cultura da individualização das competências, por meio da repartição constitucional. O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado tem provado a dinamicidade de matérias que frente a consolidação urbana deixam de ter um cunho exclusivamente de interesse local para um interesse compartilhado regional. E diante deste cenário de desleixo com o planejamento urbano eficiente e interligado é que se acredita que com a vinda do Estatuto da Metrópole esse problema comece a ter um redirecionamento diferente.

E isso porque, na visão doutrinária, o âmago do problema do planejamento urbano está hoje não mais no reconhecimento da sua peculiaridade local, mas na sua ineficiência, visto que em determinados contextos a tutela dos direitos fundamentais está condicionada à uma necessária articulação de mais de um planejamento urbano municipal. Considerando este cenário, um plano urbanístico de maior hierarquia traria essa compatibilização esperada dos Planos Diretores, especialmente dos municípios limítrofes integrantes de regiões metropolitanas.

Ultrapassar a linha divisória municipal para alcançar a devida ligação e articulação, o que possibilita a consecução das funções públicas locais de forma eficiente, sem que isso importe em uma violação da autonomia dos entes municipais. São inúmeros exemplos de funções públicas que passam a estar compartilhadas em municípios limítrofes, como a rede de transporte público, saneamento básico e tratamento de esgoto, segurança pública, saúde pública, lazer etc.

Para Alaôr Caffé Alves (1998, p. 32) o benefício maior do planejamento urbano metropolitano vai estar no reconhecimento da articulação como sendo regra, e não exceção. Por não haver qualquer previsão legal que condicione municípios a compatibilizarem seus planos urbanos, impera a compreensão de individualidade do planejamento local, que por vezes não consegue alcançar a proposta de proporcionar o bem-estar social da população diante de uma problemática urbanística que há tempo deixa de ser uma questão apenas de um município, mas generalizou-se ao ponto de se tornar um problema compartilhado. Duas forças opostas e isoladas acabam se anulando ao invés de se somarem e juntas darem solução à problemática. Tanto que Marco Aurélio Costa (2013, p. 12) explica que se a controvérsia urbana é compartilhada, não adianta dar solução de modo parcial ao problema, resolvendo-o em apenas um aspecto e não por completo, dependendo de uma ação conjunta e cooperativa.

E nessa perspectiva pode-se concluir que a visão doutrinária tem confirmado uma problemática estrutural nos planos urbanos do país: insuficiência dos Planos Diretores. Contudo, a pergunta deve ser: “Por que que os Planos Diretores não estão mais atendendo às necessidades locais?”, “Por que os planejamentos municipais estão sofrendo com vetores externos dos limites do município?” e “Será que não é o momento de se questionar sobre a possibilidade de coligar planos urbanos de municípios limítrofes para resolver uma questão comum?”. Essa é a proposta de Luigi Bonizzato (2015, p. 1879) em que o planejamento municipal, hoje, se considerado de forma isolada será insuficiente. A resposta para essas questões condiz com a visão de Marcos Antonio Santos *et al.* (2013, p. 156) de

que deve existir um planejamento urbano de maior abrangência, com capacidade de coligar questões de política urbana e seus instrumentos aos interesses compartilhados em uma mesma região.

Diz-se, em outras palavras, de um diálogo e de uma articulação entre os Planos Diretores de cidades e municípios limítrofes. Pelo princípio da articulação é possível doutrinariamente discutir uma nova diretriz sobre o planejamento municipal: a cooperação regional. Por meio da cooperação regional, o município deverá estar atento às peculiaridades regionais descritas no Plano de Desenvolvimento Urbanos Integrado, pois é nele que se descreverá o que será reconhecido como interesse comum e quais são as recomendações mínimas de adequação que cada ente municipal integrante daquela região deverá seguir ao circunscrever o seu próprio Plano Diretor.

Em resumo, a doutrina tem sustentado a aplicação de três princípios basilares ao planejamento urbano brasileiro: o primeiro deles é o princípio da articulação, em que é necessário haver minimamente uma consideração recíproca, quando da feitura ou revisão, entre Planos Diretores de municípios limítrofes ou inseridos em uma mesma região metropolitana. O segundo é o princípio da hierarquia, tido como o princípio que compatibilizará os Planos Diretores pela observância obrigatória de um planejamento urbano hierarquicamente superior e abrangente. E, finalmente, o princípio da homogeneidade da planificação, isto é, construção de planos urbanos o mais homogêneos possíveis, tendo como paradigma o exercício de sua jurisdição em territórios que compartilham desses interesses comuns.

E esse processo se torna juridicamente possível a partir de 2015 com o Estatuto da Metrópole no qual o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado por lei estadual, é reconhecido como hierarquicamente superior aos Planos Diretores, nos termos do artigo 10, §3º, e traz a necessidade, agora, de compatibilizar seus correspondentes Planos Diretores com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.

Se trata, na visão de Andréa de Cássia Lopes Pinheiro *et al.* (2013, p. 198), do processo da repersonalização e readequação dos Planos Diretores dos mais de 5.500 municípios brasileiros. Portanto, o planejamento urbano metropolitano tem um papel vital no suprimento de uma grande fenda no cenário urbano nacional: a inadequação de planos urbanísticos, sobretudo dos diversos Planos Diretores atualmente existentes.

A ADI nº 1.842/RJ discutiu a constitucionalidade de dispositivos da legislação estadual que estruturavam a governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. No julgamento, o Supremo Tribunal Federal examinou a compatibilidade dessas normas com o princípio federativo e com a autonomia municipal. A Corte reconheceu que a gestão de funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas exige mecanismos institucionais de coordenação entre os entes federativos, admitindo a atuação estadual na organização dessas estruturas desde que preservada a lógica de cooperação federativa e de gestão compartilhada.

Portanto, é necessário reconhecer primeiro a interdisciplinaridade entre o planejamento urbano municipal e o metropolitano. Eles são, por excelência, legislações que guardam, a nível infraconstitucional e constitucional, respeito às normas fundamentais e princípios de planos urbanísticos. Esses princípios, segundo Danielle de Andrade Moreira e Virgínia Totti Guimarães (2015, p. 1253), infelizmente ainda são muito pouco estudados e observados, mas são de suma importância, conforme demonstrado neste tópico.

Sendo assim, o presente trabalho parte da problematização da posição hierárquica do Plano Metropolitano diante do princípio da gestão integrada entre os entes municipais. A hipótese é de que a existência de um planejamento hierarquicamente superior e cogente traz a perspectiva de um melhor planejamento interligado em unidades da Federação.

Tem como objetivo geral desbravar o entendimento doutrinário, evolução legislativa e jurisprudencial (ADI nº 1.842/RJ), trabalhando casos concretos da gestão integrativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. São seus obje-

tivos específicos: fazer uma análise das controvérsias jurisprudenciais sobre o planejamento metropolitano atual; compreender a disciplina legal sobre os instrumentos jurídicos de planejamento urbano; e partir de uma análise descritiva da ADI nº 1.842/RJ.

Finalmente, pode-se afirmar que, no aspecto doutrinário, o planejamento urbano metropolitano, por intermédio do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, tem um forte potencial para solucionar a crise dos Planos Diretores desconexos e insuficientes de diversos municípios brasileiros que inevitavelmente já compartilham não somente questões urbanísticas, mas principalmente problemas. E nesse ponto, a solução também precisa responder no mesmo nível: um planejamento articulado e compartilhado. Essa nova possibilidade de desdobramentos para políticas de desenvolvimento urbano chama cada vez mais atenção ao registramos que no Brasil foi contabilizado no ano de 2020 um total de 74 regiões metropolitanas e 5 aglomerações urbanas (IBGE, 2020).

## 1 POSIÇÕES JURISPRUDENCIAIS EM QUESTÃO DE MATÉRIA DE PLANEJAMENTO URBANO METROPOLITANO

No âmbito jurisprudencial, a discussão do planejamento urbano metropolitano centra-se na delimitação da titularidade das funções públicas de interesse comum e na resolução de conflitos de interesses locais e regionais.

Para tanto, começaremos com a análise do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 1.842/RJ, de relatoria do ministro Luiz Fux (Brasil, 2013). A ação direta de inconstitucionalidade tem como assunto levar ao supremo a reclamação da afronta à Constituição Federal cometida pela Lei Complementar nº 87/1997, Lei nº 2.869/1997 e o Decreto nº 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano.

O julgado acima chama atenção para o destaque de que, em momento algum, a instituição de uma região metropolitana irá significar violação direta ao artigo 30, inciso I, da Constituição Federal. Em outras palavras, na relatoria do Ministro Luiz Fux, o grande embate jurisprudencial acerca do planejamento urbano metropolitano está em dirimir conflitos de interesse local com os da região metropolitana instituída pelo Estado, sem que isso signifique uma usurpação das competências dos municípios.

O interesse local não deixa de subsistir, mesmo que o município integre uma região metropolitana. Para o Ministro Luiz Fux, o interesse comum instituído em lei complementar pelo Estado não se resume a soma de interesses locais envolvidos. O interesse comum deve ser lido como fator justificante que necessariamente torne viável a coligação de planejamentos urbanos locais em prol de um bem comum. O vetor a ser considerado é de que uma eventual má administração de uma determinação função pública por apenas um município vem a colocar em risco todo o esforço do conjunto.

A responsabilização deixa de ser singular para se tornar coletiva, pois qualquer repercussão negativa infligirá em todo o conjunto de municípios limítrofes ou que sejam integrantes da região metropolitana.

Nessa vertente o interesse comum e a particularidade do planejamento urbano metropolitano ganham relevância frente ao mero interesse local.

Por outro lado, não significa dizer que há uma usurpação inconstitucional da competência dos municípios pelo Estado. A instituição de uma região metropolitana, segundo o artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, foi conferida aos Estados. Todavia, o Estatuto da Metrópole define a região metropolitana enquanto uma unidade regional. Seu regime jurídico não se confunde com o do Estado, enquanto ente da Federação. Segundo Danielle de Andrade Moreira e Virgínia Totti Guimarães (2015, p. 1462) a região metropolitana tem seu regime jurídico pautado no agrupamento de municípios que compartilham visivelmente funções públicas de interesse comum.

Uma vez instituída a região metropolitana aos municípios, é possibilitada a gestão e execução das funções públicas de interesse comum de uma forma mais eficaz – a governança interfederativa. Dessa maneira, os municípios não estão sendo tolhidos da competência constitucional que lhes é conferida, mas sim estabelecendo um regime jurídico capaz de compartilhar as responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Inclusive, podendo contar com a participação do próprio Estado tanto no orçamento quanto na execução.

É o que muito se discute acerca do saneamento básico, que deixou, no caso da região metropolitana do Rio de Janeiro, de ser uma função pública local para ser comum. Segundo o Ministro Luiz Fux o saneamento básico na grande Rio de Janeiro extrapola os limites locais e passa a ser uma função pública com natureza de interesse comum (Brasil, 2013). Portanto, a titularidade do interesse comum não é do Estado, mas sim da unidade regional instituída. As decisões serão tomadas em conjunto, obedecendo os critérios dispostos na lei complementar que instituiu a unidade regional. Todavia, o próprio Estatuto da Metrôpole garante que as leis complementares estaduais, no mínimo, deverão dizer quais são os municípios integrantes da região; as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade regional; participação de todos na governança interfederativa diante do respeito à autonomia dos entes da Federação; e meios de controle social da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum (Brasil, 2015).

O marco jurídico da ADI nº 1.842/RJ está na pacificação do entendimento de que a região metropolitana não significa simples transferência das competências municipais para o Estado, reconhecendo paralelamente que o regime jurídico das regiões metropolitanas não se confunde com o Estado, e tampouco com os municípios individualizados. A região metropolitana possuirá um regime jurídico próprio de unidade regional, formado por um conjunto de municípios que compartilham interesses comuns e que, se não houver um compartilhamento institucionalizado, há um iminente risco urbanístico que extrapola os limites de um único município e atinge toda uma região. Portanto, melhor que haja uma responsabilização compartilhada.

E jurisprudencialmente, reforça-se a ideia de competência conciliar do artigo 25, §3º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), enquanto uma nova espécie de competência federativa. Aos entes da Federação será compartilhada a responsabilidade e a execução de funções de interesse comum, mas que não se confundem com as competências comuns do art. 23, da Constituição Federal. Trata-se de uma competência conciliar, cuja instituição somente compete aos Estados, mas que após instituída, sua gestão competirá aos entes municipais.

O que se depreende do posicionamento do STF, ainda sobre o planejamento urbano metropolitano, é que os municípios serão os maiores protagonistas, titularizando a competência conciliar por meio da criação de uma unidade regional. Assim, pode-se afirmar que, aos entes municipais, a Constituição Federal lhes outorga questões de interesse local como também de interesse conciliar (decorre da leitura da instituição de unidades regionais pelos Estados).

Prioritariamente, as funções de interesse local sobrepõem-se a qualquer outra pauta local. Na medida em que a município verifica que determinada função pública é comum a outros municípios limítrofes, acredita-se que tem o ente municipal a liberdade de coligar o seu planejamento com o do ente vizinho. O que não acontece quando há uma unidade regional instituída, pois necessariamente os entes coligados deverão juntar esforços para a execução das funções reconhecidas em lei como comuns.

Na posição adotada pelo Ministro Luiz Fux, o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal (Brasil, 2013). Uma não se sobrepõe à outra, afinal, o interesse comum não aparta o município de regulamentar aquela função. Todavia, deverá fazê-lo obedecendo as diretrizes gerais do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Pode-se afirmar que o que é função pública de interesse local nunca perde a sua

natureza jurídica. O que pode acontecer é a função pública ganhar uma qualificante, isto é, ser ao mesmo tempo local e comum. Para isso, a qualificante depende necessariamente de lei complementar, sob pena de violar a autonomia municipal.

Sendo assim, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões são unidades regionais instituídas para titularizar funções públicas de interesse comum, contando com a participação dos entes municipais, reconhecidos como originários titulares das funções públicas que inicialmente não deixam de serem reconhecidas como sendo de interesse local. No voto do Ministro Néri da Silveira na ADI nº 796-3/ES é reforçado a ideia de que a unidade regional não substitui a autonomia da vontade dos municípios (Brasil, 1998).

É aqui interessante reforçar o posicionamento destacado pelo ministro. A unidade regional serve tão somente para facilitar a administração e execução de funções públicas de interesse local, mas que deixam de ser locais e passam a ser comuns pelo risco compartilhado. Todavia, a unidade regional não possui personalidade jurídica autônoma dos entes federados e, portanto, é nada mais que uma instituição jurídica criada para facilitar a integração dos entes municipais.

Por certo, pode-se afirmar que o reconhecimento jurisprudencial de uma nova espécie de competência constitucional (competência conciliar) encontra alguns embates jurídicos, visto que, seguindo a linha do entendimento esboçado pelo STF, a unidade regional não tem natureza de pessoa jurídica de direito público e, portanto, não teria capacidade para assunção de competências constitucionais.

Ainda assim, acredita-se que a competência conciliar deve ser enfrentada como uma qualificante da competência local dos municípios do art. 30, inciso I, da Constituição Federal. Ou seja, originalmente a competência nunca deixou de ser dos municípios. O que a torna qualificada é o reconhecimento pelo Estado de uma função pública local que se tornou compartilhada. Depreende-se que tampouco o Estado é que está assumindo para si a competência conciliar, mas, constitucionalmente, tem apenas a competência de regulamentar essa administração e execução compartilhada. Em resumo, o Estado tem participação tão somente no aspecto legislativo, enquanto que a administração, execução e gestão orçamentária caberá aos entes municipais por meio dos Conselhos Deliberativos e Executivos.

Aos municípios a Constituição confere questões de interesse local como também de interesse agravados pela qualificante comum, a depender de lei complementar estadual. O controle sobre qualificantes será não apenas o critério do somatório integrado das competências e atribuições dos municípios formadores, mas principalmente da constatação de que a inadequação da prestação da função que se está reconhecendo como comum, em um único município, pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos. O compartilhamento do risco invoca a cooperação dos municípios em seus planejamentos urbanos. A esse sistema dá-se o nome de “planejamento urbano metropolitano”.

## 2 PLANEJAMENTO URBANO METROPOLITANO NA LEGISLAÇÃO

O planejamento urbano metropolitano não é mencionado na Constituição Federal como é o Plano Diretor, no artigo 182. Contudo, verifica-se que o planejamento urbano metropolitano está incipiente na leitura do art. 25, §3º que dispõe o seguinte:

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 (Brasil, 1988).

Pode se afirmar que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (correspondente do Plano Diretor na esfera metropolitana) decorre diretamente da possibilidade da instituição de unidades regionais. A região metropolitana se

valerá, portanto, de uma modalidade de planejamento urbano que está situado entre o nível local e o estadual.

O §3º ainda reforça que a instituição das unidades regionais deverá obedecer a critérios específicos, como a de serem identificadas pelas funções públicas de interesse comum. A condicionante estabelecida pela Constituição Federal garante uma outra forma de gestão e execução das funções públicas urbanas, o que é totalmente diferente dos interesses considerados locais que receberam uma atenção especial no art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

Ao desbravar ambos os dispositivos supracitados conclui-se que o Poder Constituinte reconhece, no campo da política constitucional, mais de uma qualidade para a função pública. Quando reconhecida como sendo local, a matéria é de competência dos entes municipais, cada um de forma singular em sua atividade. Quando reconhecida como sendo comum (e aqui dependerá da participação do Estado para a sua instituição), a matéria não deixa de ser da competência dos municípios, visto que a segunda parte do §3º expressamente diz que a organização, o planejamento e a execução competirão ao agrupamento de municípios limítrofes.

Sob esse aspecto legislativo, a função pública de interesse comum, objeto do planejamento urbano metropolitano, é nada mais que uma espécie *sui generis*, mas que legalmente decorre do interesse local. Dessa forma, o município é titular das funções públicas de interesse local e comum, embora não prevista nos incisos do art. 30 da Constituição Federal.

A leitura do corpo constitucional, portanto, minimamente já traz a ideia de planejamento urbano metropolitano como uma modalidade *sui generis* que somente pode ser titularizada por um, dois ou mais municípios limítrofes. Todavia, a Constituição não traz nenhuma outra informação relevante sobre essa nova modalidade de planejamento urbano que não seja a figura do Estado como sendo o ente com competência para identificar municípios limítrofes e instituir unidades regionais com o agrupamento destes entes.

Em todo caso, reforça Luigi Bonizzato (2015) que o Plano Diretor, único plano urbanístico previsto na Constituição da República, ao longo dos aproximados 30 anos de existência da Carta Magna, ganhou, gradativamente, mais atenção e findou por paralelamente ser mais conhecido e entendido em seus efeitos jurídicos e sociais. Tem-se que entender que, o Plano Diretor, isoladamente, entregue de forma compartimentalizada aos municípios, sem a existência de uma verdadeira política de criação, tipificação e funcionamento de outros tipos, formas e categorias de planos urbanísticos, não consegue atender, de forma aqui reputada adequada, aos mais patentes proclames de grupos sociais, principalmente os voltados para a concretização dos já referidos direitos sociais e funções sociais da cidade (Bonizzato, 2015, p. 1870).

E tem fundamento a argumentação anterior, uma vez que a cadeia relacional normativa estampada pela Constituição Federal, Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, denotam uma rede de juridicidade em torno do Direito Urbanístico, o caráter naturalmente mais genérico e portador de normas e diretrizes gerais da referida cadeia fazendo com que não haja suficiência que garanta uma real e verdadeira concretude, aplicação e materialização de suas previsões.

Para além da interpretação da Constituição é necessário o remonte a outras legislações infraconstitucionais que tragam novas e mais precisas normas que possam vir direta e imediatamente a auxiliar o desenvolvimento urbano crescente das cidades brasileiras, que cada vez mais estão se aglomerando em unidades regionais pelo descontrole da expansão territorial. E, de forma inevitável, constituindo áreas contíguas, as questões urbanas tornam-se compartilhadas, e desaparecem as fronteiras municipais no momento de assumir os efeitos socioeconômicos desses eventos. Todos os municípios envolvidos participam e compartilham, querendo eles ou não, as repercussões dos eventos urbanos desencadeados em pelo menos um desses municípios.

Segundo Luigi Bonizzato (2015), esse novo rumo que conduz à expansão legislativa do Direito Urbanístico e das modalidades de planejamento urbano já

era de se esperar. Após o advento da Constituição de 1988, são reforçadas leis infraconstitucionais, sobretudo municipais, com fito de tornar mais palpável as diretrizes normativas que conduzirão a forma de ordenar, planejar e executar as atividades urbanas (Bonizzato, 2015, p. 1881). Estatuto da Cidade, Plano Diretor, leis municipais urbanísticas, decretos regulamentares e, desde janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole, de forma geral, caracterizam, portadores de diretrizes e normas jurídicas de cunho mais ou menos genérico, que destacam a preocupação com a questão urbana e significam um avanço, mesmo que tímido, rumo à concretização do que efetivamente se espera de um planejamento urbano.

Nesse meio tempo, para Luigi Bonizzato (2015, p. 1879-1880), o âmago da concretude do Direito Urbanístico está na sua forma de disposição e execução, demandando um planejamento suficiente e razoável, capaz de atender às demandas urbanísticas locais. O problema surge quando a expansão urbana ultrapassa as fronteiras locais, surgindo assim as áreas contíguas. Nesse intervalo de tempo, antes mesmo de 1988, as cidades brasileiras já experimentavam a horizontalização das cidades, surgindo a conurbação. E, desde então, já vinha se discutindo em que medida o planejamento urbanístico destas cidades não interfere ou depende de uma ação conjunta com o município limítrofe.

A conclusão que se chega da interpretação de Luigi Bonizzato (2015) é de que o Direito Urbanístico não apenas ganha relevância legislativa mais incisiva no pós 1988, mas chega em um momento histórico já pautado por uma extrema necessidade de buscar por formas alternativas de planejamento urbano suficientes para resolver problemas decorrentes do crescimento acelerado das conurbações, e que mais tarde formariam uma enorme região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 pode ter focado expressamente no Plano Diretor como forma mais evidente de planejamento urbano com enfoque nas demandas locais. Contudo, deixa claro uma outra forma de planejamento pautado na cooperação conjunta dos entes municipais que já se encontram em uma situação de dependência gestacional entre si (principalmente devido ao fator geográfico), ao ponto de não ser suficiente um Plano Diretor adequado se não estiver necessariamente alinhado com os demais planejamentos dos municípios vizinhos.

O planejamento urbano metropolitano ganha novos contornos com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Conforme a legislação, o planejamento urbano metropolitano possui regime jurídico de instrumento de política urbana (Brasil, 2001). Segundo Roberto Luíz Monte-Mór os instrumentos de política urbana têm o objetivo de ser meio para a promoção da cidade digna. Por seu intermédio que se torna possível o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (Monte-Mór, 2005, p. 432-433).

À cidade, como espaço onde a vida moderna se desenvolve, reconhecemos determinadas funções sociais, nos termos constitucionais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes. Isto é, pelas propriedades urbanas. Os instrumentos de política urbana têm, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular).

E sob esse pensamento que o município ganha especial destaque, como se viu no contexto constitucional, em razão da sua peculiaridade de estar mais próximos às necessidades urbanísticas. Verifica-se que os problemas urbanos são, em sua maioria, questões que demandam estudos específicos e determinados, como são os estudos de impacto ambiental e de vizinhança, não guardando relação com planejamento de ordem nacional, pois dentro de uma mesma região posso considerar uma variedade de peculiaridades e, portanto, diversas possibilidades de solução. Uma mais eficaz que a outra, a depender do contexto urbano socioeconômico e geográfico que se está discutindo.

Nesse ínterim, o Estatuto da Cidade expressamente coloca o planejamento urbano metropolitano como um instrumento de política urbana desde 2001. Contudo, ainda se depara com um contexto legislativo insuficiente para trabalhar

com esse instrumento. Existe um reconhecimento legislativo, mas não uma aplicabilidade prática, uma regulamentação, nada. Portanto, em textos legislativos não há como negar que o planejamento urbano metropolitano já era reconhecido frente à expansão das cidades brasileiras e o fenômeno da conurbação crescente. Mesmo assim, é um instrumento ainda por deveras tímido e insuficiente, no âmbito legislativo, para alcançar a visão já aguardada pela doutrina de que seria um instrumento com capacidade de resolver as debilidades e insuficiências do Plano Diretor.

Outro aspecto legislativo que se destaca é a obrigatoriedade que o Estatuto da Cidade impõe para as cidades metropolitanas de elaborarem o seu respectivo Plano Diretor, regulamentando o artigo 182, da Constituição Federal. A obrigatoriedade de um ente municipal ter um Plano Diretor estava apenas condicionado a critérios numéricos de população. Acima da quantidade de vinte mil habitantes o município era obrigado a ter um Plano Diretor. Os demais municípios, aqueles menores e com quantidade abaixo dos vinte mil habitantes não tinham qualquer obrigatoriedade.

Com o Estatuto da Cidade estabeleceu-se um novo critério de qualidade geográfica institucional. Se o município integra uma unidade regional, seja ela uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, a particularidade dessa institucionalização está no compartilhamento de funções públicas comuns. Assim, seria inconcebível que um dos municípios integrantes, mesmo que tivesse menos de vinte mil habitantes, não apresentasse um Plano Diretor próprio.

A preocupação do legislador foi de tornar compulsória a participação de todos os municípios no planejamento local e no compartilhado. E faz sentido pensar que essa compulsoriedade é também uma forma de tutelar o melhor interesse dos municípios em questões de exercício da competência local. Caso assim não fosse, esses municípios menores, mas integrantes em uma unidade regional, estariam sendo prejudicados pela interferência comum em questões urbanas de comum interesse sem que eles mesmos dispusessem sobre tais matérias em seu planejamento próprio.

Como na situação acima não haveria um planejamento urbano local próprio, não há que se falar no dever deste município de compatibilizar seu planejamento com as diretrizes comuns. E dispondo todos os demais sobre o tema sem ao menos este município em discussão ter uma legislação própria haveria uma violação do pacto federativo, muito embora houvesse passividade, seja declarada ou presumida, do município.

Portanto, seguindo o entendimento de Luís Roberto Barroso (2007, p. 54), o Estatuto da Cidade não apenas reconhece a importância do planejamento urbano metropolitano, mas garante, da mesma forma, o interesse dos municípios e resguarda o equilíbrio do pacto federativo. A compulsoriedade não é um dispositivo contrário ao artigo 182, da Constituição Federal. O critério geográfico funciona como um condicionante que vem a desenvolver no ente município todos os pressupostos necessários para que haja um equilíbrio entre o planejamento urbano local e aquele institucionalizado como sendo comum.

E mais uma vez reforça-se o entendimento jurisprudencial já aqui discutido sobre a não usurpação de competência dos municípios frente à institucionalização de uma unidade regional, que tem um regime jurídico *sui generis*, mas não é a titular das funções públicas de interesse comum. Estas que somente ganharam essa qualidade diante de um fator socioeconômico flagrante que foi o compartilhamento, mas que não altera a natureza jurídica das funções públicas urbanísticas de interesse local.

Outra questão legislativa que amplia o conceito de planejamento urbano metropolitano pelo Estatuto da Cidade é a discussão acerca da participação popular. Apesar do planejamento que se está discutindo partir de um núcleo que automaticamente reclama uma gestão interfederativa (a ideia de ser compartilhada), o Estatuto da Cidade incluiu expressamente que no planejamento urbano metropolitano deve ser assegurado não apenas a participação dos entes municipais, mas também a participação popular e a de associações representativas dos vários

segmentos da comunidade. Trata-se, na realidade, de uma forma legal de fiscalização e controle das decisões tomadas no âmbito interfederativo.

O que passa por muitos despercebido é que o Estatuto da Cidade se preocupou mais com a garantia da participação popular no planejamento urbano metropolitano do que com o próprio Plano Diretor. Ambos são instrumentos de política urbana, mas apenas o planejamento urbano metropolitano é quem ganha um dispositivo que prevê o respeito à participação popular. Não significa que o Plano Diretor não deva igualmente respeitar o princípio do exercício da cidadania e possibilitar o controle populacional pela participação também das tomadas decisórias. Contudo, o Estatuto da Cidade demonstra uma preocupação especial com o planejamento urbano metropolitano. Por certo, já prevendo que no âmbito das unidades regionais há naturalmente barreiras mais incisivas à participação popular do que em se tratando de um planejamento urbano local.

Ainda assim, o supracitado instrumento de política urbana ainda não é delimitado normativamente da forma como se espera. Somente em 2015 é que o planejamento urbano metropolitano ganha um direcionamento e as regiões metropolitanas, em especial, tem um marco legislativo importante. A lei nº 13.089/2015 instituiu o Estatuto da Metrópole, trazendo diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em unidades regionais.

O planejamento urbano metropolitano ganha uma terminologia nova, agora denominado de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Segundo Luigi Bonizzato (2015, p. 1870) o PDUI nada mais é que um Plano Diretor, porém com particularidades de gestão interfederativa, pois a função pública que se está sob planejamento é de natureza local.

No inciso VI, do artigo 2º, o PDIU é conceituado como:

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 (Brasil, 2015).

Na Constituição Federal o Plano Diretor é conceituado como:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (Brasil, 1988).

No Estatuto da Cidade o Plano Diretor é conceituado como:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei (Brasil, 2001).

Em especial a discussão da conceituação do Plano Diretor frente ao conceito do PDIU tem contornos expressivamente similares. Ambos são instrumento de política urbana e destinam-se a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. No caso das regiões metropolitanas, o foco não deixa de estar sobre os municípios integrantes da unidade regional.

Em ambos busca-se atender às exigências locais básicas e essenciais, como a qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas. No caso das regiões metropolitanas, o mesmo objetivo vai estar sobre municípios integrantes da unidade regional, porém sob um aspecto de uma universalidade de cidades.

O que distingue o Plano Diretor do PDUI ganha evidência com o Estatuto da Metrópole que enaltece o processo de expansão horizontal das cidades e a preocupação com a resolução de questões urbanas que tomaram dimensões geográficas agora compartilhadas, não sendo possível uma resolução do problema de forma pontual. A demanda por uma força tarefa conjunta advém do reconhecimento de que as funções públicas urbanas não são apenas locais, mas se tornaram comuns.

E esse fator jurídico que deflagra a possibilidade do Estado instituir por meio de lei complementar uma região metropolitana (Brasil, 2015).

Enquanto no Plano Diretor a competência cabe exclusivamente àquele ente municipal sobre determinada função pública local, no PDUI a responsabilização pelas consequências de um planejamento ruim não é de apenas um município, mas torna-se coletivo. Portanto, no PDUI a responsabilização é compartilhada enquanto no Plano Diretor, a responsabilidade é singular (Brasil, 2015).

O Estatuto da Metrópole também prevê que o PDUI deve ser aprovado mediante lei estadual. Contudo, segundo Danielle de Andrade Moreira e Virgínia Totti Guimarães (2015, p. 1257) o PDUI não é desenvolvido pelo Estado, mas depende de uma elaboração conjunta dos municípios integrantes que será posteriormente aprovada por lei estadual, apenas para fins de conferir validade jurídica tópico. O exemplo mais ilustrativo é a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, instituído pela Lei Complementar nº 184/2018.

No artigo 9º a governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro consta com três instâncias: 1) Conselho Deliberativo; 2) Órgão Executivo; e 3) Conselho Consultivo. São três órgãos que compõem a governança interfederativa da unidade regional do Rio de Janeiro. Desses três, o Conselho Deliberativo é o órgão com competência para elaborar, aprovar e fiscalizar a implantação do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (Rio de Janeiro, 2018).

O Conselho Deliberativo é formado necessariamente pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto (Rio de Janeiro, 2018). Portanto, a participação da figura do Estado, por meio do Governador, é significativa no requisito aprovação do PDUI, mas não substitui em momento algum, conforme a legislação complementar, o direito de votar e de participar dos municípios e também da participação popular.

Em suma, o Estatuto da Metrópole de 2015 é o marco legislativo para o planejamento urbano metropolitano, mas não inova, uma vez que desde 1988 já há uma discussão acerca da sua importância e necessidade frente à expansão urbana das cidades limítrofes.

### 3 PONTO CONTROVERSO E CASOS CONCRETOS

Pelo exposto acima depreende-se que tanto no campo da doutrina, quanto na jurisprudência e na legislação, o planejamento urbano metropolitano tem especial função de proporcionar uma readequação dos Planos Diretores municipais. Significa dizer que não há uma substituição do instrumento político urbano local, mas um redirecionamento com fins de possibilitar dentro de uma unidade regional uma gestão interfederativa e o compartilhamento dos riscos.

O ponto controvertido que se destaca diz respeito a um outro lado ainda não explorado pela doutrina que é a possibilidade de um ente municipal não se submeter à compulsoriedade de compartilhar uma função pública reconhecida em lei complementar estadual na hipótese de uma situação anterior consolidada em que, tecnicamente, se comprove a eficácia da gestão da função pública de forma local.

É a hipótese que se questiona sobre o município de Niterói em relação à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Segundo a Lei Complementar 184/2018 o município de Niterói integra a região metropolitana (Rio de Janeiro, 2018) e dela faz parte, tendo participação na organização, no planejamento e na execução das funções públicas de interesse comum. Acontece que, segundo o artigo 3º, inciso II da supracitada legislação o saneamento básico, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, é considerado função pública de interesse comum.

Além disso, no próprio julgamento da ADI nº 1.842/RJ o STF entendeu que o saneamento básico é reconhecido como função pública de interesse compartilhado. Pergunta-se em que medida o município de Niterói pode ser visto como

fora dessa governança interfederativa, respeitando a autonomia do ente municipal, uma vez que seu serviço de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto já é concedido à iniciativa privada desde 1999?

Verifica-se que, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, todos os municípios integrantes dependem do serviço concedido à CEDAE (Companhia Estadual de Água e Esgotos). Apenas o município de Niterói possui uma concessionária própria que vem atendendo às demandas dos habitantes daquele município.

A problemática que se discute a partir deste cenário é se há violação legal à escusa justificada de um município integrante da unidade regional já estruturada em relação a uma função pública legalmente reconhecida como comum? A possibilidade de haver exceção ou escusa justificada à governança interfederativa não está prevista, mas o Estatuto da Metrópole prevê que haverá sempre a prevalência do interesse comum sobre o local, segundo o art. 6º, inciso I.

É justamente esse dispositivo que traz à tona a importância fundamental do papel do planejamento urbano metropolitano para Luigi Bonizzato (2015, p. 1869). Todavia, analisando sob a ótica de uma infraestrutura pré-existente e a prestação do serviço público minimamente organizado, sem que isso traga prejuízos à municípios vizinhos, entende-se que deve haver a possibilidade de escusa justificada para que um ente municipal integrante da unidade regional preserve o seu próprio sistema.

Do entendimento acima faz-se uma crítica ao sistema da compulsoriedade do compartilhamento, que não deve ser reconhecido como uma imposição sem exceções. O fundamento para a crítica acima também está no próprio art. 6º do Estatuto da Metrópole, inciso III, em que, na governança interfederativa se respeitará o princípio da autonomia municipal.

Para a jurisprudência, o vetor que pesa sobre a compulsoriedade dessa vinculação interfederativa reside no compartilhamento dos riscos e da responsabilidade de cada município. Portanto, pode-se dizer que, se um desses municípios tecnicamente demonstrar que o serviço público executado garante um isolamento dos riscos ao seu próprio distrito, não há que se falar em compulsoriedade, visto que não eventuais consequências negativas não repercutiriam nas esferas vizinhas.

De igual sorte, há também que se observar os critérios da anterioridade e da eficácia. Ambos devem ser analisados de forma conjunta, na medida em que um serviço prestado é eficaz e anterior à institucionalização da unidade regional há que se respeitar a autonomia municipal e os seus sistemas de organização, planejamento e execução pré-existentes.

Dessa forma, verifica-se no Estatuto da Metrópole dois fundamentos para hipóteses distintas, levando a crer que a melhor interpretação é a ponderação da compulsoriedade participativa. A compulsoriedade se faz importante vez que ela é o liame que obrigará legalmente os municípios a respeitarem as diretrizes interfederativas. Sem a natureza cogente, o PDUI não terá a eficácia tão defendida e aguardada pela doutrina. Da mesma forma, a ideia de responsabilização compartilhada destacada pelo STF não terá sentido se qualquer dos municípios quiser, livremente, decidir pela observância ou não do PDUI.

Caberá a cada Estado, ao instituir uma região metropolitana, considerar não apenas um espaço urbano contíguo em que há um compartilhamento socioeconômico e político estratégico, mas também a flexibilização da compulsoriedade frente a hipóteses concretas pretéritas. O fato de um município já ter uma infraestrutura eficaz pré-existente de um serviço considerado comum não descaracteriza a unidade regional. E nesse sentido, aquele município não deixa de compor os integrantes da Região Metropolitana para outros fins de serviços, assim como também de participar das decisões que influam diretamente sobre o seu território.

Em detida análise à Lei Complementar nº 184/2018 o Estado do Rio de Janeiro destaca na 1ª parte da alínea ‘a’ do art. 3º, inciso II, que a gestão de resíduos sólidos será planejada pela metrópole em conjunto, desde que não colidam com competências do ente municipal. Desse ponto acima, pode-se depreender duas possibilidades: 1) que a própria Lei Complementar pode consignar expressamente

exceções quando houverem conflitos com competências do ente municipal (aqui leia-se atividades pré-existentes e devidamente estruturadas); ou 2) que a gestão dos resíduos sólidos respeita apenas atividades que sejam estritamente consideradas de competência local, sendo que a atividade, sem exceções, será de observância obrigatória a todos os entes integrantes.

A redação e a interpretação da 1º parte do dispositivo acima, na hipótese da Região Metropolitana do Rio de Janeiro deixa algumas dúvidas por certo. Ponderando pelo respeito à autonomia municipal, a melhor interpretação é a do respeito a serviços pré-existentes e socialmente eficazes, considerando essa a melhor interpretação que não viola o pacto federativo.

Logo, devem ser os critérios que podem ser adotados pelos Estados quando da institucionalização das unidades regionais em situações excepcionais: 1) serviços pré-existentes; 2) comprovação técnica e social da eficácia da prestação do serviço; 3) estudo sobre o isolamento dos efeitos negativos da má gestão do serviço público pelo ente municipal; 4) infraestrutura adequada e isolada dentro dos limites do município, e que não esteja compartilhada com municípios vizinhos.

## CONCLUSÃO

Em suma, o planejamento urbano metropolitano é de grande importância para o redirecionamento dos Plano Diretores municipais do Brasil. A existência de um planejamento hierarquicamente superior e cogente traz a perspectiva de um melhor ordenamento interligado em unidades da federação. De toda sorte, verifica-se que o planejamento compartilhado está legalmente adstrito somente às unidades regionais institucionalizadas. Eventuais municípios não integrantes de uma unidade regional e que quiserem compartilhar funções públicas de interesse local devem se socorrer ainda de outros instrumentos de política urbana que não o PDUI.

A contribuição da doutrina tem chamado atenção ao caráter *sui generis* da unidade regional e a sua contribuição para a resolução de uma problemática ainda bastante flagrante no país – a heterogeneidade exacerbada de planejamentos locais que tornam incompatíveis gestões compartilhadas em situações de riscos comuns a mais de um município.

O posicionamento do STF, anterior ao Estatuto da Metrópole, vem de encontro com acusação de violação do pacto federativo por assunção pelo Estado de competência local. Compete ao Estado apenas a instituição de uma unidade regional, mas a competência de matéria local permanece com os municípios, que apenas passam a guardar uma relação de cooperação e planejamento compartilhado. Entende-se que a função pública de interesse local tem uma subespécie que é a função pública de interesse compartilhado.

A legislação tem avançado no reconhecimento da importância do planejamento urbano metropolitano, que se tornou mais evidente a partir de 1988. Contudo, o marco legislativo é em 2015 com o Estatuto da Metrópole e a criação do PDUI como instrumento paralelo ao Plano Diretor, que envolve diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana. Acredita-se que o respeito ao PDUI importa em um mais organizado planejamento urbano local em razão de determinados interesses locais.

Finalmente, ainda não se espera repercussões da interpretação da característica da compulsoriedade do PDUI, visto que o Estatuto da Metrópole é literal ao registrar a sua hierarquia superior aos Planos Diretores. Contudo, algumas situações pretéritas podem causar mais prejuízos do que efetivamente ajudar alguns entes integrantes destas regiões. Da mesma forma que compete ao Estado a institucionalização da unidade regional, tem ele também o dever de observar as peculiaridades locais e ponderar certas gestões interfederativas, com fundamento na autonomia municipal, de forma que havendo obediência a certos critérios objetivos, não há que se falar em responsabilização compartilhada.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micror-regiões: novas dimensões constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. esp., p. 9-49, set. 1998. Disponível em: <https://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento básico: competências constitucionais da união, Estados e municípios. **REDAE**, Salvador, n. 11, ago./set./out. 2007.

BONIZZATO, Luigi. O Estatuto da Metrópole e novas esperanças para o futuro da política de planificação e planejamento no Brasil: o plano de desenvolvimento urbano integrado. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 1864-1887, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20917>. Acesso em: 12 jul. 2022.

BRASIL, Cristina Índio do. IBGE atualiza áreas, mapas e estimativas da população. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-03/ibge-atualiza-areas-mapas-e-estimativas-da-populacao>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 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: 2 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio De Janeiro**. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Requerente: PDT. Relator: Ministro Luiz Fux, 13 set. 2013. Brasília, DF: STF, 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 796 / ES - Espírito Santo**. Consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas, para criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Requerente: Procurador-Geral da República. Relator: Ministro Néri da Silveira, 2 fev. 1998. Brasília, DF: STF, 1998. Disponível em: <https://jurisprudencia.juristas.com.br/jurisprudencias/post/stf-adi-796-es-esp-c3adrito-santo-ac3a7c3a3o-direta-de-inconstitucionalidade>. Acesso em: 27 jul. 2022.

COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de Regiões Metropolitanas no Brasil: Um breve balanço exploratório. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/ffdeb69a-2247-413a-a79e-ee462f6ba6c9/download>. Acesso em: 22 jul. 2022.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Cap. 1. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/ffdeb69a-2247-413a-a79e-ee462f6ba6c9/download>. Acesso em: 22 jul. 2022.

GARSON, Sol. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p.435-451, jul./dez. 2009.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 68, n. 521, mar. 1979. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1Ii7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>>. Acesso em: 4 out. 2021

IBGE. **Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento**: 2020.2. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-recortes-metropolitanos-e-aglomeracoes-urbanas.html?edicao=30750>. Acesso em: 22 jul. 2022.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. *In*: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (ed.). **Economia e território**. Belo Horizonte: UFMG, 2005. p. 429-446.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole. *Revista Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3. p. 1249-1269, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18847/14065>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PINHEIRO, Andréa de Cássia Lopes *et al.* Desafios da governança metropolitana na região metropolitana de Belém: alguns apontamentos. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Cap. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/ffdeb69a-2247-413a-a79e-ee462f6ba6c9/download>. Acesso em: 22 jul. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei Complementar nº 184/2018**. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Assembleia Legislativa, 2018. Disponível em: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/661847132/lei-complementar-184-18-rio-de-janeiro-rj>. Acessado no dia 29 de julho de 2022.

RODRIGUES, Maria Rita *et al.* Governança territorial: o que avançou com o Estatuto da Metrópole? **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 533-560, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37921/32481>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SANTOS, Marcos Antonio *et al.* Governança metropolitana na região metropolitana no Rio de Janeiro. *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2013. Cap. 8. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/ffdeb69a-2247-413a-a79e-ee462f6ba6c9/download>. Acesso em: 22 jul. 2022.

Recebido em: 27 de janeiro de 2023

Aceito em: 25 de junho de 2026