Introdução e conceitos estabelecidos

O Estatuto da Metrópole pode ser entendido como diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano e, sobretudo, para estimular e viabilizar, por meio dos instrumentos que apresenta, ações integradas entre a União, os estados e os municípios, visando ao planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município – as aglomerações urbanas e Regiões Metropolitanas. Retirando seu fundamento da Constituição Federal (CF), explicita o dever de cooperação entre os entes federativos e enseja a revisitação do federalismo brasileiro.

A CF tratou especificamente do assunto de forma singela, apenas no art. 25, § 3º, dispondo que 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.

Uma das principais contribuições do Estatuto da Metrópole é a definição legal de sete conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras:

- Aglomeração urbana
- Metrópole
- Região metropolitana
- Função pública de interesse comum
- Plano de desenvolvimento urbano integrado
- Gestão plena
- Governança interfederativa

Conforme o artigo 2°:

> **Art. 2o** Para os efeitos desta Lei, consideram-se:
>
> I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;
>
> II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

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

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;

VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

VIII – área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território;

IX – governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: 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.

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto.

Instituição de Regiões Metropolitanas

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

> Parágrafo único. Estado e municípios inclusos em região metropolitana e aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.

Nesse trecho, o Estatuto da Metrópole transcreve a norma prevista no art. 25, § 3º, da CF/1988, a qual atribuiu aos estados a competência legislativa para a instituição de Regiões metropolitanas e Aglomerações Urbanas.

Nesse dispositivo estão estampados os requisitos para que os estados instituam as Regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas. As funções públicas de interesse comum devem: ser organizadas, planejadas e executadas; integradas, isto é, harmonizadas e em regime de cooperação entre os entes federados; e estar em espaços territoriais constituídos por municípios limítrofes.

Apesar da competência para a criação de Regiões metropolitanas e Aglomerados urbanos ser do estado-membro, determina a lei que a governança interfederativa seja promovida pelos municípios e também pelo estado inclusos nessas unidades territoriais. Isso significa dizer que a governança interfederativa, por definição, não pode ser promovida apenas pelo estado instituidor das Regiões metropolitanas e Aglomerações urbanas, tampouco somente pelos municípios, desconsiderando-se o estado, mas deve ser construída de forma compartilhada entre esses entes.

Importante previsão é a obrigatoriedade de o PDUI estabelecer as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação do solo, o que pressupõe o estudo e mapeamento da área metropolitana e a visão integrada do território. O diferencial da função pública de uso do solo é a previsão expressa em lei federal de que a aprovação de projetos de loteamentos ou desmembramentos em municípios integrantes de Regiões metropolitanas fica sujeita ao exame e à anuência prévia pela autoridade metropolitana, dispositivo contido no art. 13 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979,42, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, sem prejuízo do atendimento dos requisitos constitucionais previstos no art. 18, § 4º, do texto constitucional.

Esse dispositivo, lido em conjunto com o Estatuto da Metrópole, obriga que as estruturas de gestão metropolitana disponham de recursos humanos e institucionais capazes de avaliar os projetos e produzir decisões de modo ágil e tecnicamente respaldado, inclusive porque, a depender da profundidade do tratamento do assunto no Plano de desenvolvimento urbano integrado, é de se esperar que surjam divergências em relação à aplicação entre a lei de zoneamento de determinado município e o PDUI.