

Desafios da nova ordem metropolitana

Profa. Sonia Rabello

VII Conferência Metropolitana da RMBH
28.11.2019

REGIÕES METROPOLITANAS: REALIDADE INVITÁVEL, MODERNIDADE JURÍDICA?

- Constituição de 1967 e EC 1969
 - 1ª fase : criação das regiões e das entidades metropolitanas
Sucesso?
 - 2ª fase: Constituição de 1988 – art. 25
 - Estatuto da Cidade – 2001
 - 3ª fase: Estatuto da Metrópole – 2015

Metrópole é uma forma de ver a nova cidade que esbarra nos limites formais, e por vezes fictícios, das linhas que definem os Municípios.

O Poder Judiciário não se encontra preparado para agilizar e colaborar na construção deste novos conceitos

Autonomia Municipal ou Ente Federativo?

Se é comum, não é mais local, predominantemente...

- "Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988)
- A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) *autoadministração*, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) *autogoverno*, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo.
- O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado *interesse comum* não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano.

ADI 1842/2013

Autonomia Municipal ou Ente Federativo?

- Discussão sobre autonomia e competência comum se encontra superada?
- Qual o caminho para a eficácia da implantação das Regiões Metropolitanas?
 - Fundamentos técnicos das decisões de políticas e ações

Funções da RM

- Lei 13.089/2015: art. 2º, inc. III (...)
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

A Governança Interfederativa é possível?

Art. 2º, II:

- 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;
- 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;
- Está pré-definida só pela lei que criar a região metropolitana?

A Governança Interfederativa é possível?

- "O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, (...)
- O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. (...)
- A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto”

ADI 1842

- Art. 2º lei 13.089
- 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. (art.2º, inc.IX, incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)
- A importância é técnica...
- Construção de indicadores, diagnósticos, estudos e projetos...

- Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:
- I – implantação de **processo permanente e compartilhado de planejamento** e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
- II – estabelecimento de **meios compartilhados de organização administrativa** das funções públicas de interesse comum;
- III – estabelecimento de **sistema integrado** de alocação de recursos e de prestação de contas;
- IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
- V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)
- VI – **compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;**
- VII – **compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.**
- **Parágrafo único.** Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, **devem ser consideradas as especificidades dos Municípios** integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

O Plano de Desenvolvimento Integrado é necessário?

- art. 2º
- 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;
- Parágrafo único: Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. !! (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)
- Decidir se terá? Ou como será?
- Definição da competência do Colegiado?

O Plano de Desenvolvimento Integrado é necessário?

- Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.
- § 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados **planos setoriais** interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.
- § 2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da **região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor**, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 .
- § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.
- § 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.
- § 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

• § 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; e

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; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)

VII - as **diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana**, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 . (Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018)

O Plano de Desenvolvimento Integrado: como vai operar?

- Formas normativas secundárias?

Um caso final: ADI 5696 MG

Art. 1º O inciso V do art. 170 da Constituição do Estado de Minas Gerais passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 170 [...]

V – promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico a sua instalação.”

Um caso final: ADI 5696 MG

Ementa: constitucional. administrativo e urbanístico. federalismo e respeito às regras de distribuição de competência. Emenda 44/2000 à constituição do estado de minas gerais. Dispensa de exigência de alvará ou licenciamento para o funcionamento de templos religiosos. proibição de limitações de caráter geográfico à instalação de templos. competência concorrente para legislar sobre política urbana, ordenamento e ocupação do solo. Lei federal 10.257/2001 e diretrizes gerais da política urbana. atribuição dos poderes públicos municipais. Autonomia municipal. Poder de polícia e reserva de administração. Procedência da ação direta.

Um caso final: ADI 5696 MG

- 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.
- 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).
- 3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana.

Um caso final: ADI 5696 MG

- 4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União
- 5. O verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, “a”, da CF).
- 6. Ação Direta julgada procedente.