

# A implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metr pole – Lei n  13.089/15 e o Município no Sistema Federativo Brasileiro

**Eug nia Giovanna Simões In cio Cavalcanti**

Especialista em Direito Administrativo e Direito Constitucional e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professora de Direito Administrativo e de Direito Urbanístico na Faculdade Marista Recife. Procuradora Judicial do Município do Recife.

---

**RESUMO:** O presente trabalho tem por objetivo analisar a governança interfederativa prevista no Estatuto da Metr pole, Lei n  13.089/15, entendida como “compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum”, e a autonomia dos Municípios assegurada constitucionalmente em razão do papel do Município no federalismo brasileiro. A abordagem se utilizou do método indutivo-dial tico, baseado em técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, através da consulta de livros e revistas especializadas, jurisprudência e textos legislativos. Após uma breve introdu o, passa-se   análise da governança interfederativa e da autonomia municipal, no item seguinte, a abordagem   quanto   rela o existente entre Municípios, Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Governança Interfederativa, por fim, são analisados os vários instrumentos propostos pelo Estatuto da Metr pole para se atingir a almejada governança interfederativa, como os planos de desenvolvimento integrado e setoriais interfederativos; os fundos públicos; as opera es urbanas consorciadas interfederativas; as zonas de aplica o compartilhada de instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade; os consórcios públicos; os convênios de coopera o; os contratos de gestão; as parcerias público-privadas interfederativas; a compensa o por serviços ambientais e outros serviços prestados pelo Município   unidade territorial urbana.

**Palavras-Chaves:** Estatuto da Metr pole. Governança interfederativa. Município.

**Sumário:** 1 Introdu o - 2 A implementa o da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metr pole e a autonomia municipal - 3 Municípios, Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Governança Interfederativa - 4 Instrumentos e desafios para a implementa o da Governança Interfederativa prevista no Estatuto da Metr pole - 5 Considera es Finais - Referências

---

## 1 Introdu o

O tema Região Metropolitana foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Constitui o Federal de 1967, repetindo-se a mesma abordagem na Emenda Constitui o de 1969 e, com a Lei Complementar n  14 de 1973 se estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Com a Constituição Federal de 1988, o Município foi elevado a um papel de destaque no federalismo brasileiro, mas a mesma Constituição também contemplou a questão das Regiões Metropolitanas sem, contudo, especificar como seria a atuação dos Municípios que as compõem.

Nas Regiões Metropolitanas existem problemas urbanos comuns, como, por exemplo, mobilidade, habitação, saneamento, que necessitam de políticas públicas integradas, no entanto, o arcabouço jurídico não apresenta, de forma clara, como deve ser dar a integração dos Municípios para a solução de tais problemas.

Com a recente promulgação da Lei nº 13.089/15, que institui o Estatuto da Metrópole, aponta-se para a necessidade de implementação da governança interfederativa que o próprio estatuto define como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”. No entanto, o estatuto não aponta de forma clara como deverá ser implementada essa governança interfederativa.

A dificuldade de implementação da governança interfederativa, para tratar de forma integrada problemas comuns aos Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, com o apoio do Estado e da União, apresenta-se, em especial, quando se considera que a Constituição de 1988 consagrou a autonomia municipal e, para se atingir essa governança, talvez os Municípios tenham que abrir mão de parcela desta autonomia para atuação integrada, bem como dispor de instrumentos jurídicos que possibilitem tal integração.

Pretende-se, com o presente artigo, analisar a relação da governança interfederativa com a autonomia municipal, considerando os instrumentos apontados pelo Estudo da Metrópole para serem utilizados na gestão integrada.

A indagação inicial se impõe em saber se a governança interfederativa é admitida constitucionalmente, em razão da autonomia municipal, e, partindo dessa ideia, o objeto do presente artigo fica delimitado a como se dará a implementação da governança interfederativa em razão da posição do município no sistema federativo brasileiro.

Para analisar o problema iremos partir da Constituição Federal, do Estatuto da Metrópole e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, buscando também um embasamento teórico para responder à indagação formulada.

## 2 A implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole e a autonomia municipal

A Constituição de 1988 “modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os considera componentes da estrutura federativa”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999. P. 620.

Na Carta Magna vigente, o Município se apresenta como ordem local e é reconhecido como entidade federativa, senão, vejamos:

**Art. 1º.** – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...].

**Art. 18.** – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Portanto, na estrutura do federalismo brasileiro a descentralização é evidente e o Município ocupa uma posição de destaque, com competências próprias (art. 30 CF) e rendas discriminadas (art. 156 CF), ou seja, houve uma ampliação da autonomia municipal nos aspectos político, administrativo e financeiro.<sup>2</sup>

A autonomia municipal se manifesta também no poder de auto-organização, por meio da edição da Lei Orgânica Municipal, respeitados o disposto na Constituição Federal e Estadual.

Mesmo reconhecendo a importância do Município no federalismo brasileiro, a Constituição Federal de 1988 no seu art. 25, §3º, dispôs 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”.

Antes mesmo da promulgação da Carta Magna de 1988, o tema Região Metropolitana foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Constituição Federal de 1967, repetindo-se a mesma abordagem na Emenda Constituição de 1969, e com a Lei Complementar nº 14 de 1973 se estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

O art. 25, §3º consagra o chamado “federalismo de integração”,<sup>3</sup> mas tal dispositivo, mesmo tendo um conteúdo organizacional, não considerada as Regiões Metropolitanas, as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões como entidades políticas autônomas no sistema federativo, mas entes com função administrativa e executória.

A ideia inserida no texto constitucional é a de que os Municípios integrantes dessas áreas possam atuar conjuntamente para satisfazer às necessidades comuns,

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 42.

<sup>3</sup> “Desse modo, no Brasil, vigora, atualmente, um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, no qual dominavam as competências exclusivas”. (ALVES, A. C. *Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2016).

pois a integração dos municípios das Regiões Metropolitanas quanto a serviços públicos tais como transporte público, saneamento, habitação, resíduos sólidos podem assegurar o desenvolvimento urbano integrado, garantir o direito à cidade e, conseqüentemente, promover cidades mais sustentáveis nas Regiões Metropolitanas Brasileiras.

Como nos ensina Edésio Fernandes:

Um dos temas mais importantes que tem sido cada vez mais discutido internacionalmente, por acadêmicos, legisladores, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos, é certamente a gestão metropolitana. Também no Brasil, com o arrefecimento gradual da euforia municipalista, que caracterizou o processo constituinte e a maior compreensão da complexidade da escala metropolitana intrínseca a diversos dos processos socioambientais em áreas urbanas, tem havido nos últimos anos um reconhecimento crescente da importância do tema e da necessidade de enfrentá-lo acadêmica, política e juridicamente.<sup>4</sup>

Essa importância se revela ainda mais forte com a promulgação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrôpole, pois o referido instrumento legal estabelece a necessidade de instituição de uma governança interfederativa entre os Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas Brasileiras, consagrando o federalismo de cooperação previsto na Constituição Federal.

O Estatuto da Metrôpole traz expressamente a menção à governança interfederativa, nos seguintes termos:

**Art. 1º.** Esta Lei, denominada Estatuto da Metrôpole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no §3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

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

[...]

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;

<sup>4</sup> FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 359-367.

**Art. 6º.** A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

**Art. 8º.** A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

- I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- III – organização pública com funções técnico-consultivas; e
- IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Para compreensão do tema que se propõe, torna-se importante entender qual é o significado da palavra “governança”.

Na década de 90, com a implementação no Brasil da chamada Reforma Administrativa, conduzida pelo Ministro Bresser Pereira, que culminou com a Edição da Emenda Constitucional nº 19/98, o Banco Mundial conduziu a reflexões no sentido que adotaria a expressão “governance”, para indicar a busca pelo Estado eficiente, ou seja, o tema passou a ter ligação com o que seria uma gestão pública eficiente, pauta das discussões à época.<sup>5</sup>

Um outro sentido seria o arranjo institucional entre os vários atores que se articulam e se relacionam também com a sociedade:

Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora, o surgimento e a atratividade de um novo modelo: a governança pública (public governance). Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade? É particularmente desafiador responder em termos científicos a essa pergunta. O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de

<sup>5</sup> PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 de jun. de 2015.

um conceito sociologicamente “amorfo”. Não existe um conceito único de governança pública, mas antes, uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro.<sup>6</sup>

Torna-se imperioso desvelar qual é o real significado de governança interfederativa, ou seja, em que consistirá, na prática, essa governança, uma vez que o Estatuto da Metrópole mostra como deve ser a participação dos diversos atores nesta governança, em especial os Municípios.

Observa-se que o Estatuto da Metrópole trata dos princípios e das diretrizes que devem estar contidos na governança interfederativa e no art. 6º, III, impõe que a governança interfederativa deverá respeitar a autonomia dos entes da federação, no entanto, nos termos do art. 5º, cabe ao Estado, através de lei complementar, o seguinte:

**Art. 5º.** As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I- os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II- os campos funcionais ou as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III- a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV- os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Conclui-se que por lei complementar estadual, nos termos do Estatuto da Metrópole e com base no art. 25, §3º da Constituição Federal, a participação dos Municípios na governança interfederativa é compulsória, ou seja, independente de sua concordância, sem que isso fira a autonomia municipal, pois a gestão integrada tem previsão constitucional e, em face do pacto federativo, a Lei nº 13.089/2015 é constitucional.

Apesar de não se questionar a constitucionalidade da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole, afigura-se importante a participação dos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas na construção do modelo de governança interfederativa a ser adotado, para que se consiga solucionar problemas comuns

<sup>6</sup> KISSLER, Léo; HEIDEMANNA, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Ver. Adm. Pública vol. 40 nº 3, Rio de Janeiro, May/June 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

como o déficit habitacional, a ausência de saneamento básico e o sistema de transporte ineficiente, dentre outros.

### 3 Municípios, Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Governança Interfederativa

Como nos ensina o geógrafo Milton Santos “ao longo do século, mas, sobretudo, nos períodos mais recentes, o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo locus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade” e é nessa cidade, “onde tantas necessidades emergentes não podem ter respostas” que se tem “tanto o teatro de conflitos crescentes, quanto o lugar geográfico e político de possibilidade de soluções”.<sup>7</sup>

Com o crescimento desordenado das cidades, em especial nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, suprimiu-se do cidadão o próprio direito à cidade.

Como alerta David Harvey:

Podemos concluir que a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas ao preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade.<sup>8</sup>

Com a supressão do direito à cidade, conseqüentemente, não se tem como garantir o direito a cidades sustentáveis, previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que preconiza, no art. 2º, I, a garantia à cidade sustentável “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, apresenta-se como diretriz geral da política urbana.

Utilizando-se da premissa apresentada por Milton Santos, as cidades integrantes de regiões metropolitanas podem ser o lugar geográfico e político para possibilidade de soluções de problemas e serviços comuns por meio da governança interfederativa.

Como registra José Afonso da Silva “constituída a região metropolitana, esses serviços, no que sejam comuns aos Municípios que a integram, perdem as características de serviços locais de peculiar interesse municipal, para se tornar de interesse metropolitano”.<sup>9</sup>

Atualmente, é impossível se pensar isoladamente os Municípios localizados em Regiões Metropolitanas, como alerta Ermínia Maricato:

<sup>7</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: ed. Hucitec, 1993. p. 10.

<sup>8</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 59.

<sup>9</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 164.

Em seis metrópoles brasileiras moram aproximadamente 50 milhões de pessoas. Duas das nossas maiores cidades têm extensão superior a de muitos países. Estão entre as maiores aglomerações do mundo. Aproximadamente 80% dos moradores de favelas estão em nove regiões metropolitanas. Apesar das dimensões desses dados, não temos, no Brasil, nenhuma política institucional para metrópoles. Ela fica a critério do voluntarismo dos diversos municípios se organizarem, ou não, para resolver problemas comuns ou problemas criados por todos, mas que acabam afetando apenas alguns. É o que acontece com municípios localizados integralmente em área de proteção ambiental, que tem seu desenvolvimento econômico (que é regido por uma regulação tributária esdrúxula) travado. O mesmo acontece com o município que não tem onde despejar o lixo produzido internamente. Idem com enchentes ou com a poluição, que são produzidas em locais diferentes daqueles que pagam a conta.<sup>10</sup>

A governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrôpole poderá garantir um futuro melhor para os habitantes das cidades situadas em Regiões Metropolitanas e, conseqüentemente, garantir o direito às cidades sustentáveis.

Um longo caminho começa a ser trilhado desde a publicação do Estatuto da Metrôpole para que as suas disposições sejam efetivamente implementadas nas Regiões Metropolitanas, mesmo diante das dificuldades existentes.

O Estatuto da Metrôpole não apresenta uma abordagem prática, ou seja, de como fazer acontecer a governança interfederativa. Em vários pontos ele indica que busca o planejamento/desenvolvimento integrado, ou seja, a autonomia municipal não é considerada ao extremo para solução de problemas urbanos, pois existem problemas que são mais bem solucionados com a participação efetiva dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, com a colaboração do Estado, o apoio da União e a participação da Sociedade Civil.

A posição adotada pelo Estatuto da Metrôpole de atuação integrada dos Municípios já tinha sido antecipada pelo Supremo Tribunal Federal quando, em 2013, decidiu, na ADIN 1842, sobre a titularidade dos serviços de saneamento no sentido de que um Estado ou um Município não possa, de forma isolada, definir e implementar políticas de interesse e impacto comum, ou seja, a participação de todos os entes é necessária.<sup>11</sup>

Com essa decisão, o Supremo Tribunal Federal já chegou a dez definições unânimes, em relação à matéria:

<sup>10</sup> MARICATO, Ernina. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis – RJ, 2001. p. 78.

<sup>11</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) publicou, no dia 16 de setembro de 2013, o Acórdão referente ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842-RJ, na qual se discute a Lei Complementar nº 87/97, de 16 de dezembro de 1997, e a Lei Ordinária nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997, ambas editadas pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.



1. As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões não são entidades políticas autônomas de nosso sistema federativo, e sim, entes com função administrativa e executória;
2. Tais entes não detêm competência político-legislativa própria;
3. A participação dos municípios na região metropolitana é compulsória não havendo direito de retirada ou necessidade de aprovação prévia do legislativo municipal (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999);
4. A compulsoriedade da integração metropolitana é compatível com a autonomia municipal.
5. A gestão associada compulsória dos municípios não transfere ou autoriza que se transfira automaticamente para os Estados as competências municipais.
6. A região metropolitana exige personalidade jurídica aglutinadora, dirigida por órgão próprio, de natureza colegiada.
7. O poder concedente, para outorga dos serviços de interesse comum, após a instituição de regiões metropolitanas, não pertence mais, isoladamente, aos Municípios, ou ao Estado, mas ao condomínio de entidades federativas (colegiado interfederativo).
8. Nesse colegiado, nenhum ente federado pode deter controle absoluto, embora não seja obrigatória a instituição paritária na representação e no processo de decisão colegiada.
9. A instituição de regiões metropolitanas, de aglomerados urbanos e de microrregiões, apenas pode ocorrer por lei complementar dos Estados, observados alguns requisitos:
  - a) cabe apenas perante municípios limítrofes;
  - b) cabe apenas para a coordenação de interesses comuns, entendido como tais, aqueles que atendem a mais de um município ou que, realizados em um único município, sejam confluentes, dependentes, concorrentes de serviços supramunicipais;
  - c) cabe apenas quando há necessidade e viabilidade de integração intermunicipal.
10. As decisões do colegiado das regiões metropolitanas não estão, nem podem estar sujeitas à aprovação das Assembleias Legislativas Estaduais.<sup>12</sup>

Existem políticas públicas tais como as referentes a transporte público, saneamento, habitação e destinação final de resíduos sólidos, que não admitem solução isolada de Municípios que compõem uma Região Metropolitana, sendo necessária a participação de todos os Municípios que a integram, com a colaboração

<sup>12</sup> MODESTO, Paulo. *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em: 11 de mar. 2016.

do Estado e o apoio da União, além, claro, da participação da sociedade civil na sua gestão. A governança interfederativa talvez seja o caminho para atingir esse objetivo.

Aliás, na adoção das políticas públicas em Regiões Metropolitanas, deve se verificar claramente a participação de todos os Municípios que a compõem, sendo um desafio essa integração, pois:

Se a concepção, a execução e o controle de políticas públicas já são por si tarefas complexas, tornam-se ainda mais desafiadoras quando inseridas numa ordem federativa, particularmente quando nesse contexto assumem o recorte metropolitano em lógica de concentração.

Sabe-se que a gestão metropolitana se orienta pela ideia-força do interesse metropolitano e pela pauta das chamadas funções públicas comuns, traduzidas em serviços, prestações diversas, atuação regulatória em relação a variadas atividades, entre outros desdobramentos do poder-dever do Estado no seu mister; que deve ser compartilhado.<sup>13</sup>

O art. 25, §3º da Constituição Federal prevê uma gestão associada compulsória, já o art. 241 da Carta Magna propõe uma forma voluntária de associação para serviços comuns, nos seguintes termos:

**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.

O objetivo deste dispositivo é que, de forma voluntária, os Municípios busquem a cooperação para que possam enfrentar as(os) questões/problemas metropolitanos.

Os consórcios e os convênios de cooperação regidos pela Lei nº 11.107/2005 passaram a ser uma alternativa de cooperação entre os Municípios das Regiões Metropolitanas e o Estatuto da Metrôpole ratificou esses instrumentos como possíveis de serem utilizados.<sup>14</sup>

Com a implementação da governança interfederativa, possibilita-se aos Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, a adoção de políticas públicas comuns, entendendo-se políticas públicas como “programas de ação governamental visando a

<sup>13</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBH. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (org.). *Políticas Públicas – Possibilidades e Limites*. p. 179.

<sup>14</sup> Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.<sup>15</sup>

Para a adoção de políticas públicas comuns aos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, o direito não pode ficar ausente, pois, atualmente, o jurista tem que voltar o seu olhar para temas atuais e práticos. Os aspectos jurídicos e políticos se entrelaçam de maneira que se tornem mais efetivos os direitos sociais assegurados constitucionalmente e o estudo da governança interfederativa pode ser uma excelente oportunidade de analisar a gestão metropolitana do ponto de vista do desenvolvimento urbano e, também, sobre a ótica jurídica.

Como nos ensina Maria Regina Coeli Simões:

Nesse sentido, a gestão metropolitana no Brasil deve voltar-se de forma decisiva para o território, visando a sua (re)ordenação, à ocupação e à utilização, na busca da equalização de oportunidades em face das demandas de acesso ao solo urbano, às funções sociais urbanas, à adequada prestação de serviços e à provisão de necessidades. Nesse mister, há de se resgatar a importância do direito como instrumento de planejamento urbano, sua relação com o processo de reprodução social e de produção do espaço urbano, de que fala Fernandes [...].

Assim, uma governança metropolitana juridicamente embasada, legítima e democraticamente construída e estrategicamente eficaz, pressupõe processos lógicos formais de leitura e desenvolvimento das matrizes constitucionais, de poderes, de competências e de papéis dos entes federativos. Necessita, porém, e, sobretudo, de apreensão do contexto, de abertura para a aglutinação de todas as forças legítimas na perspectiva emancipatória da cidadania, da coordenação das políticas públicas, da eficiência prestacional e da humanização do desenvolvimento das cidades, garantidos e alimentados os fluxos comunicacionais em todo o ciclo de gestão e o compartilhamento dos ônus dos processos decisórios, quanto aos resultados e à adequação das soluções.<sup>16</sup>

Do estudo do ponto de vista jurídico, de como implementar a governança interfederativa (metropolitana) prevista no Estatuto da Metrópole, é possível responder como serão superadas as dificuldades para a sua implementação e, até mesmo, se propor um arranjo institucional para que essa governança seja alcançada e, conseqüentemente, haja uma melhora na gestão metropolitana.

Para isso, torna-se importante a análise dos instrumentos que são compilados no Estatuto da Metrópole e que podem ser utilizados para este desenvolvimento urbano integrado.

<sup>15</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 241.

<sup>16</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBH. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (org.). *Políticas Públicas – possibilidades e limites*. p. 183-185.

## 4 Instrumentos e desafios para a implementação da Governança Interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole

Conforme está disposto no art. 9º do Estatuto da Metrópole, existem vários instrumentos para tornar realidade a governança interfederativa, senão, vejamos:

**Art. 9º.** Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - plano de desenvolvimento urbano integrado;

II - planos setoriais interfederativos;

III - fundos públicos;

IV - operações urbanas consorciadas interfederativas;

V - zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII - convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do *caput* do art. 7º desta Lei;

X – parcerias público-privadas interfederativas.

Vários desses instrumentos estão previstos em legislação específica, no entanto, é preciso ter uma noção geral sobre cada um deles para se observar o grande desafio que Estados e Municípios enfrentarão para colocar em prática tais instrumentos.

O plano de desenvolvimento urbano integrado e os planos setoriais interfederativos traduzem a necessidade do planejamento se realizar de forma integrada, para Municípios situados em Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, pois, como nos ensina Daniela Libório Di Sarno:

No Brasil, a Constituição Federal, art. 182, §1º, dispõe que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana no Município. Todavia, a Carta Constitucional não se restringe a esta única possibilidade, dispondo, seja explícita, seja implicitamente, uma série de planos que podem ser elaborados pelas unidades federativas para que realizem adequadamente o desenvolvimento urbano.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004. p. 63.

Portanto, a referência a esses planos no Estatuto da Metrópole refletem um comando constitucional.

No que diz respeito aos fundos públicos, esses estão relacionados à questão financeira e orçamentária, a Lei nº 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, dispõe, no seu art. 71, o seguinte: “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”, no entanto, conforme dispõe o art. 167, IV, da Constituição Federal, é vedada:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e os serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para a realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).*

Esses fundos públicos podem ser um instrumento orçamentário importante na governança interfederativa.

A operação urbana consorciada foi introduzida no direito brasileiro pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que a conceitua no art. 32 §1º da seguinte forma:

Considera-se operação urbana consorciada, o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A novidade do Estatuto da Metrópole é prever a possibilidade de utilização desse instrumento envolvendo não apenas um município, mas diversos municípios localizados em Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos, daí a denominação “operações urbanas consorciadas interfederativas”, o que determinou a inserção do art. 34-A no Estatuto da Cidade com a seguinte redação:

**Art. 34-A.** Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no *caput* deste artigo, no que couber.

Considerando que a operação é aprovada por lei estadual, é necessária a participação efetiva dos Municípios envolvidos para que não fira a autonomia municipal constitucionalmente garantida. Esse mesmo raciocínio se aplica às zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Quanto aos consórcios públicos e os convênios de cooperação, a Lei nº 11.107/2005 já regula esses instrumentos, como forma de garantir a aplicação do disposto no art. 241, da Constituição Federal.

No tocante ao contrato de gestão, como registra Marçal Justen Filho, essa figura jurídica tem relação direta com o art. 37, §8º, da Constituição Federal, e pode ter dois sentidos, contrato de gestão interno e externo.<sup>18</sup>

Para este autor, o contrato de gestão interno “é um instrumento pactuado entre entidades integrantes da Administração Pública, visando reduzir a intensidade do controle interno. O instrumento prevê metas e procedimentos a serem adotados no âmbito de uma certa entidade.”

Já o contrato de gestão externo é o que “vincula uma organização social à Administração Pública, consiste numa modalidade de convênio público destituída de objetivos lucrativos e que visa a satisfazer interesses coletivos”.

A compensação por serviços ambientais ou por outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana deve ser feita na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da governança interfederativa, conforme determina o art. 7º, VII do Estatuto da Metrópole, portanto, a referida compensação é analisada caso a caso.

O Estatuto da Metrópole também prevê as parcerias público-privadas interfederativas, mas não regulamentou como dar-se-ão essas parcerias, é bom registrar que a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública e não faz menção a parcerias público-privadas interfederativas.

Todos esses instrumentos analisados sucintamente podem representar um avanço para se atingir a governança interfederativa, mas, conforme registrado na 46ª reunião do Conselho das Cidades, realizada no período de 16 a 18 de setembro de 2015, na sede do Ministério das Cidades, em Brasília (DF).

Desde a Constituição de 1988, quando a competência foi descentralizada dos estados (art. 25, §3º), em cada Unidade Federativa foram adotados critérios e modelos distintos; na maior parte, o órgão gestor é estadual, e as estruturas de governança com os municípios ainda são teóricas; os fundos metropolitanos são inexistentes ou frágeis; há pou-

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 459-460.

cas ações setoriais concertadas e inadequação dos principais instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional.<sup>19</sup>

A busca por essa governança interfederativa representa um grande desafio para os Estados e os Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos e só o tempo poderá indicar como, na prática, será atingida efetivamente essa governança prevista no Estatuto da Metrópole.

## 5 Considerações finais

Com este breve texto, pretendeu-se demonstrar que a governança interfederativa não fere a autonomia municipal, em razão do contido no art. 25, §3º, da Constituição Federal, bem como se encontra em consonância com o entendimento de gestão metropolitana contida no julgamento do Supremo Tribunal Federal, na ADIN1842/RJ. Como consequência, não se vislumbra inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/15, neste particular.

Por outro lado, os instrumentos compilados pelo Estatuto da Metrópole podem ser utilizados de acordo com a realidade da Região Metropolitana e dos Municípios que as compõem, sem perder de vista que o objetivo será sempre o desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, buscando a prestação de serviços públicos de qualidade para as populações diretamente interessadas.

Mesmo sendo possível a implementação da governança interfederativa, os municípios integrantes da Região Metropolitana e dos Aglomerados Urbanos devem manter um constante diálogo com o Estado para que a gestão associada tenha êxito, pois são muitos os desafios de ordem prática e jurídica a serem enfrentados para a sua implementação.

---

### **The implementation of inter-federative governance included in the statute of metropolis (law 13.089/15) and the municipality in the brazilian federal system.**

**ABSTRACT:** This paper analyzes the interfederative governance in the Statute of Metropolis, Law 13.089/15 as “sharing of responsibilities and actions between entities of the Federation in terms of organization, planning and execution of public functions of common interest”, and the municipal autonomy secured in the Constitution. Using the inductive and dialectical method, bibliographic research, jurisprudence and the law. After a brief introduction, the interfederative governance and the municipal autonomy are in focus, following the study of relationship between municipal authority, metropolitan regions, conurbations and the interfederative governance. Finally, the study of several instruments are proposed by the Statute of

---

<sup>19</sup> PORTAL FEDERATIVO DA SECRETARIA DE GOVERNO. *Estatuto da metrópole é tema de debates no Conselho das Cidades*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/estatuto-da-metropole-e-tema-de-debates-no-conselho-das-cidades>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

Metropolis to become reality the inter-federative governance such as the integrated development plans. The sectorial inter-federative plans, public funds, the urban operation consortium inter-federative, the application of urbanist instruments included in the Statute of the City, public consortium, cooperation agreements, management contracts, public-private partnerships inter-federatives and compensation for environmental services and other services provided by the Municipality to the urban territorial unit.

**Key words:** Statute of metropolis. Inter-federative governance. Municipality

## Referências

ALVES, A. C. *Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organizado do Estado Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de Direito Urbanístico*. São Paulo: Manole, 2004.

FERNANDES, Edésio. O Elo Perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (org.). *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KISSSLER, Leo; HEIDEMANNA, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Ver. Adm. Pública vol. 40 nº 3, Rio de Janeiro, May/June. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>>. Acesso em: 22 jun. 2015.

MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis – RJ, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MODESTO, Paulo. *Região Metropolitana, Estado e Autonomia Municipal: a governança interfederativa em questão*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/regiao-metropolitana-estado-e-autonomia-municipal-a-governanca-interfederativa-em-questao>. Acesso em: 11 de mar. 2016.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 22 de jun. de 2015.

PIRES, Maria Coeli Simões. Regiões Metropolitanas e políticas públicas: uma projeção de seus desafios a partir da realidade da RMBH. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (org.). *Políticas Públicas – Possibilidades e Limites*.

PORTAL FEDERATIVO SECRETARIA DE GOVERNO. *Estatuto da metrópole é tema de debates no Conselho das Cidades*. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/estatuto-da-metropole-e-o-tema-de-debates-no-conselho-das-cidades>>. Acesso em: 02 de fev. 2016.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: ed. Hucitec, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006.



---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. A Implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrôpole – Lei nº 13.089/15 e o Município no Sistema Federativo Brasileiro. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.145-161, jan./jul. 2016.

---