

# A GERÊNCIA DA ÁREA METROPOLITANA

EURICO DE ANDRADE AZEVEDO  
Presidente da Empresa Metropolitana de Planejamento da  
Grande São Paulo S.A. (EMPLASA)

## PARTE I – AS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

### 1. A METROPOLIZAÇÃO

A explosão urbana tem se manifestado neste país independentemente da divisão político-administrativa das áreas territoriais que abrange, formando verdadeiras manchas urbanas que constituem uma única cidade do ponto de vista físico, econômico e social ao mesmo tempo em que, sob o aspecto político-administrativo, reparte-se por força de uma administração autônoma, garantindo por preceito constitucional, entre os vários municípios abrangidos pela conurbação.

Decorre da conurbação das cidades o fenômeno da metropolização, fato incontestado da realidade brasileira e que, implicando a necessidade do planejamento e desenvolvimento integrados, institucionaliza esse novo conceito no sistema jurídico nacional.

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, na norma programática contida no seu artigo 164, preceitua a criação de regiões metropolitanas e na forma do disposto nas Leis Federais nº 14, de 08 de junho de 1973 e nº 27, de 03 de novembro de 1975 foram criadas as nove Regiões Metropolitanas do país.

Com vistas à institucionalização, à nível estadual a Lei Complementar paulista de nº 94, de 29 de maio de 1974, com as alterações da Lei Complementar nº 144, de 22 de setembro de 1976, estruturou a Região Metropolitana da Grande São Paulo, composta de 37 municípios, que consiste no conglomerado urbano, com população superior a onze milhões de habitantes, que cresce a uma taxa equivalente ao acréscimo anual de cerca de 500.000 novos habitantes.

Resultou dessa peculiar situação urbana e dos instrumentos legais vigentes a implantação e a dinamização do Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana, composto de órgãos e entidades do Governo do Estado responsáveis pelo planejamento e execução dos serviços comuns de interesse metropolitano.

### 2. COMPOSIÇÃO E ATUAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ADMINISTRAÇÃO METROPOLITANA – SPAM.

Esse Sistema é composto de uma unidade deliberativa e normativa, – Conselho Deliberativo da Grande São Paulo – CODEGRAN; de uma unidade consultiva –

Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo – CONSULTI; de uma unidade técnica e executiva – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. – EMPLASA; de uma unidade coordenadora e operadora – Secretaria dos Negócios Metropolitanos – SNM; de uma unidade financiadora – Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento – FUMEFI e de uma unidade responsável pela implantação da política aprovada pelo CODEGRAN no tocante ao Sistema Metropolitano de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana da Grande São Paulo – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. – EMTU/SP.

Através desse Sistema articulado vem sendo possível a execução do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI concluído em 1971 e que gradativamente obteve força jurídica através da legislação específica.

Assim, como medida prioritária elegeu-se a proteção aos mananciais metropolitanos, comprometidos em decorrência de uma expansão não planejada das áreas urbanizadas, nos termos das leis nºs 898, de 18 de dezembro de 1975, 1.172, de 17 de novembro de 1976 e do Decreto nº 9.714, de 19 de abril de 1977, que disciplinam o uso e ocupação do solo nas áreas protegidas, ou seja, em aproximadamente 40% do solo metropolitano.

A seguir procurou-se disciplinar o uso do solo para fins industriais nos termos da Lei nº 1.817, de 27 de outubro de 1978, que estabelece os objetivos e as diretrizes para o desenvolvimento industrial metropolitano e disciplina o zoneamento industrial, a localização, a classificação e o licenciamento de estabelecimentos industriais na Região Metropolitana da Grande São Paulo.

Por meio da Lei nº 1.492, de 13 de dezembro de 1977, ficou estabelecido o Sistema Metropolitano de Transportes Urbanos e autorizada a criação da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S.A. – EMTU/SP, com a finalidade de tornar efetiva a política de Transportes Públicos de Passageiros da Região Metropolitana, aprovada pelo CODEGRAN.

Além dessas normas legais cumpre fazer referência aos instrumentos de informação mantidos e fornecidos pelo SPAM, quais sejam – Sistema Cartográfico Metropolitano – SCM e Sistema de Informações Técnicas para o Plano Metropolitano – SIPLAM, que constituem referência oficial e obrigatória para os setores público e privado na atuação que tenham em estudos, anteprojetos, projetos e implantações na Região Metropolitana.

### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INTERESSE METROPOLITANO À LUZ DO CONCEITO DE AUTONOMIA MUNICIPAL

Com a legislação vigente foi possível planejar e executar, apesar dos percalços iniciais oriundos de interpretações equívocas dos textos legais, notadamente no que concerne à inobservância da autonomia municipal.

Tal fato, que a princípio constitui o maior entrave à implantação do Sistema Metropolitano, hoje pode ser considerado um aspecto praticamente superado, da análise do próprio ordenamento jurídico e da atuação efetiva dos órgãos e entidades do Sistema.

O artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969 ao prever a criação de regiões metropolitanas para a realização dos serviços comuns de vários Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa façam parte da mesma comunidade sócio-econômica, leva à conclusão taxativa de que a gerência de tais serviços não pode ficar entregue, unilateralmente, à competência do Município, de vez que extrapola os limites do peculiar interesse municipal. Daí decorre a conclusão de que por força do disposto no § 1º do artigo 13 tal competência e outorgada, através da interpretação do conjunto das competências previstas a nível constitucional, ao Estado, eis que não é da atribuição da esfera federal e não o é, também, da esfera municipal.

Deve-se ponderar ainda que o “peculiar interesse municipal”, consagrado no artigo 15, inciso II da Emenda Constitucional nº 1 de 1969 é aquele que diz respeito aos problemas de âmbito predominantemente local, isto é, que esteja afeto aos limites geográficos do próprio Município em que se manifesta.

Os problemas de interesse predominantemente regional e portanto comuns a mais de um Município, quando não designados expressamente como de competência da União, devem ser compreendidos sob dois enfoques – competência federal e competência estadual.

Em se tratando de interesse regional que seja afeto a Municípios de mais de um Estado e portanto, interestadual, a competência é da União. Se, no entanto o interesse regional for adstrito a vários Municípios situados no território de um só Estado, a competência será estadual. E nesta última hipótese insere-se o interesse metropolitano.

Observe-se que a competência municipal só aflora quando da predominância do interesse local sobre o interesse regional ou nacional.

Assim sendo, são totalmente compatíveis e não conflitantes as atuações a nível estadual e municipal nas áreas metropolitanas.

### 4. PROPOSIÇÕES A NÍVEL CONSTITUCIONAL E INFRA-CONSTITUCIONAL PARA O APERFEIÇOAMENTO DA LEGISLAÇÃO METROPOLITANA.

A legislação metropolitana vigente, apesar de consistir no respaldo jurídico para a implantação de sistemas metropolitanos, haja vista para o sistema metropolitano paulista, em plena dinamização, apresenta omissões que dificultam uma atuação mais efetiva do Poder Público nas áreas metropolitanas.

Necessita o sistema metropolitano de normas que especifiquem o exercício de competência das três esferas do governo nas regiões metropolitanas, bem como da previsão de uma vinculação articulada de cada uma delas às decisões tomadas nos respectivos campos de atuação, na elaboração e execução do planejamento integrado.

A título de exemplificação, a lei complementar federal nº 14/73 não estabelece a vinculação dos planos setoriais ao planejamento integrado, deixando a critério dos Estados legislar sobre a matéria. Todavia, o Estado só pode vincular os seus setores não tendo competência para vincular os planos federal e municipal. Tal situação permite que os órgãos federais executem planos e autorizem financiamentos sem a necessária vinculação com os planos regionais estaduais.

Conclui-se, portanto, pela necessidade de que a lei complementar federal determine a compatibilização dos programas projetos e atividades de forma vinculante para os três níveis de governo, no planejamento e na execução dos serviços de interesse metropolitano.

Por outro lado, não se permite aos Estados, em face das diversidades sócio-econômicas que apresentam entre si, bem como em observância às suas peculiaridades regionais, a criação de novos serviços de interesse metropolitano. E ainda, as leis complementares federais atribuem obrigações aos Estados sem atribuir-lhes recursos financeiros para fazer frente a tais encargos.

Tais assertivas demandam instrumentos legais que impliquem o aperfeiçoamento da legislação metropolitana.

## 5. PROPOSIÇÕES

Institucionais:

a) previsão na lei complementar federal da compatibilização dos programas, projetos e atividades determinando a vinculação dos três níveis de governo na elaboração e execução do planejamento integrado;

b) operacionalização dessa previsão legal através de instrumentos efetivos que permitam a adequação dos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, no exercício das atividades de sua competência, aos planos metropolitanos de desenvolvimento integrado;

c) possibilidade de se instituir, a nível estadual, novos serviços de interesse metropolitano, tendo em vista as peculiaridades regionais e as diversidades sócio-econômicas entre as regiões metropolitanas;

d) institucionalização do Sistema Metropolitano, mediante lei complementar federal, com a especificação de uma estrutura básica, a ser detalhada a nível estadual, composta de:

a.1) um órgão decisório, Conselho Deliberativo, com a função de traçar a política metropolitana de desenvolvimento integrado, de aprovar o plano metropolitano de desenvolvimento integrado e de coordenar os órgãos e entidades que exerçam atividades ligadas aos serviços comuns de interesse metropolitano, vinculando, através de suas decisões, a Administração Direta e Indireta do Estado;

a.2) um órgão consultivo, de representação dos Municípios que compõem as Regiões Metropolitanas funcionando como câmara metropolitana de representatividade política muito mais ampla incluindo, além dos representantes dos Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas e dos órgãos do executivo, representantes do poder legislativo do Estado. Deveriam, ainda, funcionar no Conselho Consultivo Comissões Permanentes compostas de representantes de entidades das classes empresarial, comercial e operária; de entidades educativas e científicas; de entidades ligadas aos problemas da política habitacional e outras, que teriam direito a voto conforme o interesse afeto aos problemas enfocados. O Conselho Consultivo teria como função a canalização das reivindicações e proposições ao Conselho Deliberativo. As decisões do Conselho Consultivo deveriam vincular os Executivos Municipais nele representados;

a.3) um órgão ou entidade responsável pela coordenação do Sistema Metropolitano, bem assim pela articulação com os demais órgãos dos três níveis de Governo que atuam na área metropolitana e ainda pela operacionalização e concretização das decisões do Conselho Deliberativo e das demais medidas necessárias à execução dos serviços comuns de interesse metropolitano. Seria imprescindível que o titular deste órgão ou entidade estivesse diretamente subordinado ao Governador do Estado;

a.4) um órgão ou entidade técnica, responsável pela elaboração dos serviços técnicos necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, que poderia também absorver ou acumular as funções previstas na letra anterior;

a.5) um fundo metropolitano destinado a operar os recursos financeiros alocados pelo governo federal, estadual e municipal para a execução dos projetos considerados de interesse metropolitano.

Financeiras:

a) participação do organismo metropolitano na execução dos programas de investimentos federais referentes às Regiões Metropolitanas para permitir o ordenamento de prioridades de aplicação, bem como o máximo aproveitamento dos recursos colocados à sua disposição por parte da União, através da ordenação e da somatória de esforços entre os órgãos públicos dos três níveis de governo;

b) criação, mediante Lei Federal, de um mecanismo de canalização de recursos financeiros da União para as Regiões Metropolitanas, envolvendo os recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, além de outros fundos que porventura fossem julgados convenientes;

c) obrigatoriedade de repasse, ao fundo metropolitano, dos recursos entregues pela administração federal, direta e indireta, aos Estados e Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas, oriundos de programas e projetos relacionados ao planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social e aos demais serviços comuns de interesse metropolitano.

## PARTE II – INSTRUMENTOS LEGAIS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO DESENVOLVIMENTO URBANO

Além das modificações que objetivam o aperfeiçoamento da legislação metropolitana, convêm reflexões que implicam fatalmente a necessidade de alterações no nosso sistema normativo, no tocante ao direito de propriedade.

Assim sendo, o aprimoramento da legislação pertinente não se aplicaria apenas à parte – sistema metropolitano – mas ao todo – sistema jurídico nacional, para a obtenção de resultados mais eficazes no desenvolvimento urbano do país.

Recentemente optou-se por uma tentativa através da Emenda Constitucional Marchezan que pretendia, com a inserção no artigo 8º, inciso XII, alínea "c" do conceito "desenvolvimento urbano", outorgar competência à União para editar normas gerais sobre a matéria.

A Emenda não foi apreciada por dificuldades regimentais do Congresso Nacional, mas isto não frustrou a possibilidade de se tentar outros caminhos, através de normas infra-constitucionais.

O publicista Celso Antonio Bandeira de Mello professa o mesmo entendimento quando expressa que "O direito de propriedade, assegurado pela Constituição, tem seu perfil definido pela legislação ordinária, a qual não pode desconhecer a noção de que a propriedade envolve utilização e disposição; contudo, assiste à legislação ordinária definir a extensão do seu uso e disposição" (1).

(1) in "O Solo Criado/Carta do Embu" da Fundação Prefeito Faria Lima, pág. 143

A Constituição Federal de 1946, ao tratar da propriedade, preceituava no Título V – da Ordem Econômica e Social, no artigo 147:

"Artigo 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A Lei poderá, com observância do artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos". (2).

A Emenda Constitucional nº 1, de 1969 com referência a essa matéria, no inciso III do artigo 160, constantes do Título III – Da Ordem Econômica e Social, dispõe:

"Artigo 160 – A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:

.....  
III – função social da propriedade".

Pode-se extrair o novo aspecto conotativo desse conceito que antes impedia o uso anti-social da propriedade e hoje impõe o uso que atenda ao interesse local.

É patente a evolução e a maior amplitude conceitual-normativa que autoriza o legislador ordinário a consagrar em texto de lei a observância à função social da propriedade.

Com maior razão deve-se dar ênfase à propriedade imobiliária urbana, cujo ordenamento se faz bem mais necessário em face do inevitável desenvolvimento acelerado e do crescimento desmesurado e até mesmo caótico das cidades.

O princípio da função social inserido no conceito de propriedade busca manter o equilíbrio entre o individual e o social na disponibilidade do uso e do gozo da propriedade, como uma decorrência da própria realidade social.

Atualmente torna-se impossível desvincular a propriedade urbana privada dos serviços e equipamentos públicos que definem o seu uso.

De fato, de que vale um terreno destinado à utilização urbana, se não possuir os necessários serviços de água, esgoto, calçamento, iluminação, transportes e outros?

(2) Artigo 141, § 16 com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964. "É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com exceção da prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito de indenização ulterior".

Isto permite afirmar que no contexto urbano a utilização dos bens privados está intimamente ligada ao interesse público tutelável pelo Poder Estatal, não permitindo que a propriedade imobiliária seja considerada isoladamente.

O desenvolvimento urbano impõe uma nova visão da propriedade: o seu uso deve ser estabelecido em decorrência do interesse comum que objetiva o melhor ordenamento das cidades.

Verifique-se que as restrições, no tocante ao uso do solo a bem do interesse público, são uma realidade incontestável no ordenamento jurídico nacional como por exemplo, com relação à propriedade do solo rural (normas do INCRA), à exploração do subsolo (Código de Mineração), algumas restrições de ordem ambiental (Código Florestal) e outras.

O mesmo não ocorre com relação ao uso do solo urbano que carece ainda de instrumentação jurídica efetiva e suficiente conforme autoriza o artigo 160, inciso III da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ou seja – a predeterminação por parte do Estado, dos usos e modos de utilização do imóvel, não apenas considerando o direito de edificar sobre ele como um mero direito subjetivo do proprietário, mas também a função social do imóvel.

Legislações de países mais desenvolvidos nesse campo já contêm várias normas sobre esse novo conceito da propriedade urbana, como a Espanha, Inglaterra, França, Alemanha, Estados Unidos, e outros.

A nossa legislação, entretanto, é precária e neste sentido sugerimos como instrumentos legais mais urgentes e necessários os seguintes:

- a) instituição de planos e projetos urbanísticos que disciplinem, sem limite de tempo, o uso da terra. Tal medida consistiria em dar valor e eficácia jurídica a um plano urbanístico;
- b) regulamentação mais eficaz do parcelamento da terra, que poderá ser impedido, se contrário ao interesse público, de acordo com o plano urbanístico;
- c) desapropriação para fins urbanísticos com autorização de alienação da área a terceiros para que lhe dêem melhor destinação nos termos do plano urbanístico;
- d) edificação compulsória que, em caso de inobservância por parte do proprietário, possibilitaria ao Poder Público alienar o imóvel a terceiro, que tivesse interesse em edificar na área objetivada;
- e) direito de preferência do Poder Público na aquisição de imóveis urbanos localizados em áreas especiais definidas no plano urbanístico. Esta faculdade, no mínimo, daria ao Poder Público o conhecimento das operações realizadas na área, podendo antecipar-se em decisões consideradas fundamentais para o ordenamento urbano;

f) poder da determinar reservas de áreas para fins de utilização rural (cinturões verdes), de acordo com o plano urbanístico;

g) institucionalização de um planejamento participativo com a criação de mecanismos de consulta, colaboração e manifestação do setor privado e da população que permitam a um e outro contribuir para traçar, executar e fiscalizar o perfil urbano desejado em suas cidades;

h) instrumentos legais que possibilitem ao setor privado associar-se ao setor público para a execução de projetos que objetivem a renovação urbana. Neste caso, seria o Poder Público o ordenador do espaço urbano definido, associando o setor privado na execução do empreendimento;

i) possibilidade de fiscalização das normas urbanísticas por parte do administrador por meio de ação civil pública. Assim sendo, qualquer cidadão poderia dirigir-se ao Ministério Público representando contra a violação de normas urbanísticas, seja pelo Poder Público, seja pelo particular.

Esses instrumentos só podem ser aprovados por lei federal, uma vez que compete à União editar normas que afetem a propriedade civil.

Ressalte-se que estas sugestões não se destinam a permitir a intervenção da União no desenvolvimento urbano, mas sim, a criar instrumentos legais que possibilitem a intervenção do Estado e do Município nesse setor, nas suas respectivas esferas de competência.

Por outro lado, os planos urbanísticos para adquirirem força jurídica e não ficarem adstritos ao exercício do poder discricionário do Executivo, deveriam ser aprovados pelo poder legislativo do órgão governamental competente.

No sentido de resguardar os direitos do administrado, a lei federal deveria prever hipótese de desvio do poder em matéria urbanística. E ainda, criar mecanismos através dos quais fosse conferido ao proprietário, em caso de eventual congelamento do seu direito de uso e gozo da propriedade, o direito de acionar o Poder Público para obter a respectiva indenização justa, como ocorre no momento, através da chamada desapropriação indireta.

São estas as considerações que julgamos oportuno trazer a debate neste Seminário, para que os demais participantes possam oferecer as suas contribuições, no sentido de encontrarmos os caminhos para uma vida mais humana nas cidades.