

OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA: ESTUDO SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**INTERFEDERATIVE JOINT URBAN OPERATION: STUDY ON THE METROPOLITAN AREA OF RIO DE JANEIRO****Daniel Nunes Pêcego¹**
Douglas Estevam²**RESUMO**

Trata-se de pesquisa exploratória sobre o art. 34-A do *Estatuto da Cidade*, com o objetivo de delinear sua aplicação no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Considerando a inexistência de casos de Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas no Brasil e a falta de tratamento doutrinário sobre o assunto, a pesquisa é fundada em revisão bibliográfica sobre o tema do direito metropolitano, explorando sua interface com o novo dispositivo do *Estatuto da Cidade*, por meio do método qualitativo. O resultado serão os parâmetros jurídicos, esboçados ao longo da pesquisa, por que se admite a instituição de Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas em unidades territoriais urbanas, a partir do estudo específico da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Por fim, admite-se a aplicação da nova instituição trazida pelo *Estatuto da Metrópole*, desde que observados os limites legais ora estipulados, como meio de viabilizar grandes projetos urbanísticos nas metrópoles brasileiras.

Palavras-chave: Operação Urbana Consorciada; Estatuto da Cidade; Região Metropolitana; Estatuto da Metrópole; Certificado de Potencial Adicional de Construção.

ABSTRACT

This is an exploratory research on art. 34-A of the City Statute, with the objective of outline its application in the context of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro. Considering the lack of cases of

¹ Professor Adjunto da Faculdade de Direito da UERJ e do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ. Doutor e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ. Afiliação: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/4286897515253047>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1231-1637>.

² Mestrando em Direito da Cidade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da UERJ. Afiliação: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/4442046087330159>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3523-2250>

Interfederative Joint Urban Operations in Brazil and the lack of doctrinal treatment on the subject, the research is based on a bibliographic review on the subject of metropolitan law, exploring its interface with the new provision of the City Statute, through the qualitative method. The result will be the legal parameters, outlined throughout the research, by which the institution of Interfederative Joint Urban Operations in metropolitan areas is admitted, based on the specific study of the Metropolitan Area of Rio de Janeiro. Finally, the application of the new institution brought by the Metropolis Statute is supported, provided that the legal limits now stipulated, as a means of enabling large urban projects in Brazilian metropolises.

Keywords: Joint Urban Operation; City Statute; Metropolitan Area; Metropolis Statute; Certified of Additional Potential of Construction

INTRODUÇÃO

Operações urbanas consorciadas são, em sentido lato, uma parceria público-privada. Consistem, essencialmente, num conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público com o propósito de realizar transformações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em determinada área urbana.

Para tanto, o Estado conta com a participação: (i) dos moradores, (ii) dos proprietários dos bens que se encontrem na área, (iii) dos usuários permanentes dos serviços e equipamentos públicos, e (iv) dos investidores privados interessados no projeto financeiro de melhorias urbanas. De modo geral, tais atores acabam se relacionando com uma série de atos, contratos e procedimentos administrativos emanados pelo Poder Público com o fito de transformar urbanística e ambientalmente o espaço urbano.

Esse conjunto de atos jurídicos pode ser exemplificado como: (i) limitação administrativa, (ii) licença para construir/reformar, (iii) desapropriação, (iv) obra pública, (v) concessão pública, (vi) programa de habitação de interesse social, (vii) regularização fundiária, (viii) criação de espaço público de lazer, (ix) incentivo a projetos privados ambientalmente adequados, (x) criação de áreas verdes, (xi) modificação *ad hoc* de regras sobre parcelamento, uso e ocupação do solo, (xii) instalação de empreendimentos ou atividades na área, (xiii) desenvolvimento orientado ao transporte, (xiv) implantação de equipamentos e infraestrutura urbanos, (xv) ordem e direção da expansão urbana, (xvi) proteção de áreas de interesse histórico-cultural ou paisagístico, (xvii) proteção de áreas de interesse ambiental, (xviii) constituição de reserva fundiária, etc. Nos dizeres de Alexandre Levin,

a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados é essencial para o sucesso da operação consorciada. Além de financiar, fiscalizar e contribuir para elaborar o projeto urbanístico, o particular participa da operação, por exemplo, por meio da construção de imóveis no seu perímetro de abrangência (com base nos novos índices urbanísticos previstos na lei da operação), da compra de CEPAC de outro particular, ou da aquisição de imóveis visando ao remembramento para posterior construção/incorporação. Esses atos, embora regidos pelo direito privado, são essenciais para que as finalidades da operação urbana consorciada sejam atingidas. São praticados durante a operação, nos termos da lei específica que institui a intervenção. Construir acima dos parâmetros ordinários, instalar usos comerciais até então proscritos pelo plano diretor para a área da operação, adquirir imóveis particulares visando realizar o remembramento do qual resultem lotes maiores que o permitido pelo zoneamento: todos são atos praticados em virtude do permitido pela lei específica que cria a operação urbana consorciada (LEVIN, 2014, p. 152-153).

Como se vê, é impossível encerrar todas as possibilidades jurídicas contidas no conceito de operação urbana consorciada. A criatividade administrativa será, então, apenas limitada pelos estudos prévios que motivarem a operação, a fim de adequar a viabilidade dos meios em relação ao fim: jurídico-urbanístico, econômico-financeiro, audiências públicas, impacto de vizinhança, impacto ambiental e demais atos preparatórios que devem necessariamente inaugurar os atos externos do Poder Público.

Dentro desse arcabouço normativo, portanto, o art. 24 da Lei n.º 13.089/2015 (*Estatuto da Metrópole*) incluiu um artigo na Seção X das Operações Urbanas Consorciadas, localizada no Capítulo II dos Instrumentos da Política Urbana da Lei n.º 10.257/2001 (*Estatuto da Cidade*). Apesar de sua relevância, a redação é lacônica:

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. (BRASIL, 2001)

Embora seja um texto simples, suas implicações jurídicas são várias, como será demonstrado ao longo do texto. Assim, tratar de operações urbanas consorciadas interfederativas esbarra em três grandes problemas: (i) inexistência de casos em que o dispositivo tenha sido previamente aplicado, (ii) ausência de doutrina sobre o assunto e (iii) emergência de unidades territoriais urbanas conforme as novidades jurídicas dos anos recentes.

Para o primeiro desses problemas, é um desafio teórico conceber a estrutura normativa necessária à segurança jurídica de futuras operações metropolitanas como essas, já que a ausência de premissas fáticas pode tornar a compreensão do assunto vaga, elusiva ou, até mesmo,

extravagante. Contra esse viés, pretende-se seguir um sólido caminho lógico-dedutivo a partir dos fundamentos jurídicos que sustentam a aplicação do dispositivo legal.

Quanto ao estado da arte, faz parte da pesquisa exploratória estabelecer inicialmente parâmetros sobre o objeto, considerando a inexistência de marcos teóricos específicos sobre o assunto. Ao encontro dessa questão, a pesquisa conjugará as premissas ora estabelecidas sobre “operação urbana consorciada” e “regiões metropolitanas”, de modo a alcançar uma síntese do problema compatível com a Constituição vigente e demais legislação.

Por fim, no que tange ao fenômeno das unidades territoriais urbanas, embora não sejam instituições novíssimas no direito brasileiro, foram ultimamente submetidas a alterações jurídicas cujas consequências ainda estão sendo observadas, em estágio inicial, pelos juristas. Não só, muitas dessas instituições ainda estão sendo concebidas ou estruturadas de acordo com as últimas diretrizes legais.

Com o fito de minimizar a tergiversação sobre o tema, a pesquisa tomará a Região Metropolitana do Rio de Janeiro como paradigma institucional para o desenvolvimento do problema. Embora não haja gestão plena em seu contexto, pois seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado ainda não foi aprovado por lei ordinária na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro³, ainda assim é a unidade territorial urbana que mais à frente se encontra na emergência dos novos polos administrativos da federação brasileira (DALLARI, 1976, p. 86-87).

Portanto, o estudo sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro pode ser considerado um ponto de vista privilegiado sobre o fenômeno recente das regiões metropolitanas, por apresentar, há três anos, governança interfederativa formalizada por lei complementar. Além disso, ela também é dotada de autonomia financeira, em razão da outorga de concessão pública da qual é titular, o que lhe garante independência institucional para o desempenho de suas funções públicas.

Nesse sentido, a observação dessa causa exemplar permitirá que, num futuro próximo, os corolários desta pesquisa sejam replicados, por analogia, a outras unidades territoriais urbanas que ainda estão por vir, ressalvadas as peculiaridades regionais de cada caso. Nesse diapasão, entende-se que um estudo teórico de caso seja o método mais adequado para a abordagem do problema.

Some-se a isso que uma operação urbana consorciada interfederativa já foi aventada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PREFEITURA DE SÃO JOÃO DE MERITI, s.d.), o que inclusive ensejou o ajuste administrativo entre os Municípios do Rio de Janeiro e de São João de Meriti para

³ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: 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; (BRASIL, 2015)

“ações conjuntas no entorno das estações de metrô e de trem no limite entre as duas cidades” (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2018).

Embora não se tenha notícia do andamento dessa parceria, é importante notar que o tema já está na ordem do dia de políticas públicas metropolitanas. Com o objetivo, portanto, de apresentar balizas interpretativas ao art. 34-A do *Estatuto da Cidade*, a pesquisa iniciará com a contextualização das regiões metropolitanas na ordem constitucional. Após a delimitação da instituição sob exame, serão expostas as minúcias da instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como vanguarda do novo regime jurídico das unidades regionais. Por fim, será analisada a possibilidade de operações urbanas consorciadas interfederativas e alguns de seus elementos jurídicos.

REGIÕES METROPOLITANAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Há algumas décadas, a emergência das metrópoles enquanto fenômeno político-administrativo tem chamado a atenção da classe jurídica (DALLARI, 1976, p. 86). Com a crescente urbanização, as cidades passaram a compartilhar serviços e funções públicas num contínuo espaço de relevância social, política e econômica. Assim, para Eros Grau,

[...] o intenso crescimento urbano, fenômeno característico do século XX, determina o surgimento de agregados de núcleos urbanos, de cuja integração resultam as chamadas regiões metropolitanas. Podem ser estas conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo [sic] de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica [sic] em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios (GRAU, 1979, p. 12).

Segundo o *Estatuto da Metrópole*, regiões metropolitanas são unidades regionais constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes, instituídas pelos Estados mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A par das espécies de unidades territoriais urbanas elencadas no *Estatuto da Metrópole*, a Lei n.º 13.019/2015 tomou as regiões metropolitanas como seu paradigma. São elas as unidades regionais, formadas mediante lei complementar, que correspondam a um espaço urbano com

continuidade territorial de influência regional ou nacional, segundo os critérios geográficos adotados pelo IBGE.

No Brasil, a hierarquia dos centros urbanos é estruturada em duas dimensões, a saber: regiões de influência e hierarquia dos centros urbanos (centros locais, centros de zona, centros sub-regionais, capitais regionais ou metrópoles) (IBGE, 2018). As premissas adotadas para essa classificação são “a atração exercida entre as Cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes nos centros urbanos” (IBGE, 2020).

Isto é, pela localização de determinados equipamentos e serviços, que atraem as populações de outras localidades, identifica-se a hierarquia urbana e suas respectivas áreas de influência. O fluxo de bens e a oferta de serviços entre cidades provoca o deslocamento de populações entre centros urbanos, cuja relevância política e socioeconômica é determinante para o fenômeno das unidades territoriais urbanas consagradas no *Estatuto da Metrópole*.

Seguindo, portanto, em escala descendente, define o art. 2.º, I, do *Estatuto da Metrópole*, as aglomerações urbanas como unidades territoriais urbanas constituídas “pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas” (BRASIL, 2015).

Por fim, a lei também determina que suas disposições também se apliquem, no que couber, às microrregiões com características predominantemente urbanas e às unidades regionais de saneamento básico (ESTEVAM; SANTORO, 2021). Nesse sentido, as microrregiões seriam unidades territoriais com área de influência menor que as aglomerações urbanas, para as quais não se demandaria, portanto, o mesmo acúmulo de funções públicas que possui uma região metropolitana. Quer-se dizer que as microrregiões têm a finalidade de cumprir funções muito específicas de interesse comum, cujo escopo, muitas vezes, pode se concentrar em apenas um único serviço público.

Na história constitucional, as regiões metropolitanas apareceram pela primeira vez texto de 1937, cujo art. 29 autorizava o agrupamento de entes municipais “para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” (BRASIL, 1937). O parágrafo único, por seu turno, atribuía aos Estados o poder de estabelecê-las e organizá-las, mas a competência “para criar a entidade dotada de comunidade de fins não se exerceu” (HORTA, 1975, p. 34)⁴.

⁴ Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração (BRASIL, 1937).

A previsão normativa só voltaria à Constituição de 1967, no Título da Ordem Econômica e Social, cujo §10 do artigo 157 permitia à União estabelecer regiões metropolitanas por meio de lei complementar, constituídas por municípios que integrassem “a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (BRASIL, 1967)⁵.

Após a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, o dispositivo foi então deslocado para o artigo 164 da Constituição de 1967, preservando integralmente seu sentido, apesar de algumas mudanças textuais⁶.

A primeira lei infraconstitucional a estabelecer e organizar regiões metropolitanas foi a Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, nos termos da competência à época atribuída à União. Nela foram criadas oito regiões metropolitanas (Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo) com seus respectivos municípios.

Além disso, também foi prevista a existência de dois órgãos metropolitanos, a serem criados por lei estadual: o Conselho Deliberativo — com o propósito de coordenar, planejar e executar os serviços comuns — e o Conselho Consultivo — a fim de aconselhar aquele e opinar sobre questões de interesse metropolitano⁷.

⁵ Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I - liberdade de iniciativa; II - valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV - harmonia e solidariedade entre os fatores de produção; V - desenvolvimento econômico; VI - repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros. [...] § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica [sic], visando à realização de serviços de interesse comum (BRASIL, 1967).

⁶ Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica [sic]. (BRASIL, 1969)

⁷ Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973). § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista triplíce organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973). § 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo. § 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo. Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo: I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns; II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos. Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo: I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana; II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns (BRASIL, 1973).

De mais a mais, o diploma listava seis ações governamentais dentre aquelas consideradas de interesse comum, sendo duas atividades-meio (planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social e controle do uso do solo metropolitano) e quatro atividades-fim (saneamento básico, transportes viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado e, por fim, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental), havendo a possibilidade da inclusão de mais atividades por lei federal.

Enquanto isso, os problemas do Grande Rio transbordavam os limites entre os Estados, razão por que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro só foi estabelecida com a Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a partir de quando suas questões passaram a ser assunto intraestadual (GRAU, 1979, p. 30).

Já mesmo nessa época, havia clara distinção entre regiões de desenvolvimento, cujas entidades regionais (como SUDECO, SUDAM, SUDENE ou SUFRAMA) exercem administração econômica sobre longas faixas territoriais, e regiões metropolitanas, cujo propósito é coordenar serviços públicos de interesse comum. Enquanto as primeiras pressupunham áreas de baixo desenvolvimento econômico, as segundas, por outro lado, já eram consideradas fruto de intenso crescimento urbano, para as quais a integração das funções públicas era necessária. Para Raul Machado Horta,

o desenvolvimento regional, através de órgãos federais - SUDENE, SUDAM, SUFRAMA, SUVALE, SUDECO, SUDESUL -, **corrige insuficiências de áreas críticas**, nelas injetando abundantes recursos captados na poupança privada ou pela transferência de dotações do orçamento da União, para **acelerar o crescimento econômico de largas faixas territoriais de diversos Estados brasileiros**. A região metropolitana nasceu de inspiração diversa. Não decorre das carências do subdesenvolvimento, mas, ao contrário, pode-se dizer que é **fruto do desenvolvimento, da industrialização e da explosão demográfica** (HORTA, 1975, p. 34).

De um modo ou de outro, a emergência dessas novas instituições passou a ser notada pelos juristas da época. Admitindo-se o surgimento de estruturas intermediárias entre os entes federativos, tais figuras demandaram uma releitura crítica das competências constitucionais vigentes em nosso federalismo característico de três níveis. Como afirma Dalmo Dallari,

as regiões sócio-econômicas [sic] e as regiões metropolitanas surgiram no sistema jurídico brasileiro como simples pólos [sic] administrativos. No entanto, pela amplitude que tomaram, talvez por corresponderem a uma necessidade não só administrativa, mas também política, já devem ser observadas sob nova perspectiva, como pólos [sic] administrativos e políticos. E na situação atual, embora ainda esteja em desenvolvimento um processo de transformação, pode-se concluir com segurança, pela observação da realidade, que ambas — as regiões sócio-econômicas [sic] e as regiões metropolitanas —

estão afetando a própria estrutura do federalismo brasileiro. (DALLARI, 1976, p. 88)

Já na Constituição Federal de 1988, as regiões metropolitanas estão previstas no Título da Organização do Estado, cujo §3.º do artigo 25 atribuiu aos Estados a competência para instituí-las, a fim de “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). Isto é, a atribuição para organizá-las foi completamente arredada da União, dada a predominância do interesse regional sobre a matéria, como se vê abaixo:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 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).

Segundo o princípio da predominância do interesse, a Constituição outorgou aos Estados a competência federativa para organizar suas respectivas regiões metropolitanas, considerando as peculiaridades que só podem ser observadas regionalmente. O modelo de atribuição de competência à União, por outro lado, sempre foi criticado em sede doutrinária, desde o regime da Emenda Constitucional n.º 1/1969, como se pode observar pelo que escreveu Eros Grau ainda sob o regime constitucional anterior:

Outro ponto crítico a apontar, no texto da lei complementar, localiza-se na circunstância de que confere uniforme tratamento a todas as regiões metropolitanas brasileiras — e no mesmo erro da Lei Complementar n. 14, de 1973, incidiu a de n. 20, de 1974 — ignorando inteiramente que existem diversidades da mais variada ordem e grandeza entre as características e os problemas de cada uma delas (GRAU, 1979, p. 17).

Sem dúvida, trata-se de uma nova dimensão do federalismo brasileiro, não só caracterizado pelos três níveis de governo, como pela fase crítica de integração de novos polos administrativos, diante das complexidades sociais e econômicas de nosso tempo. Nesse sentido, é razoável afirmar que as regiões metropolitanas são o futuro da administração pública brasileira na solução de necessidades de interesse comum.

Essa é a estrutura do chamado federalismo de integração, no que respeita aos Municípios metropolitanos em face dos interesses locais e regionais. É, em última instância, a **expressão da modernidade das competências exercidas de forma partilhada, por vários entes político-administrativos autônomos, sobre matérias cujas dimensões de planejamento, progra[ma]ção, execução e controle são caracterizados pela sua inequívoca interdependência**. Isto naturalmente é o reflexo do estreitamento e interdependência cada vez maior e mais complexa das próprias atividades econômico-sociais, decorrentes da vida moderna, consistentes da produção, distribuição e consumo de bens e serviços, em escalas cada vez mais crescentes e difusas, determinando movimentos sociais e políticos de grande repercussão para além das fronteiras locais, regionais e nacionais, compreendendo inclusive aquilo que foi denominado de 'globalização'. É o resultado do movimento extremamente intercorrente dos capitais produtivos e financeiros e do desenvolvimento e crescimento da articulação e organicidade alcançada pelos mercados locais, regionais, nacionais e mundiais. A política do direito deve exprimir, nesse sentido, essas novas dimensões do processo e da organização da vida material e social entre os homens. É precisamente neste contexto que deve ser lido o discurso jurídico referente às atribuições e poderes normativos e administrativos que perfazem as atuais responsabilidades institucionalizadas de entes governamentais federativos, **superando as concepções tradicionais que ainda perduram teimosamente em nosso meio jurídico-hermenêutico**. (ALVES, s.d.)

É importante notar que a Constituição Federal, além de empregar o termo “função pública de interesse comum” (muito mais abrangente que “serviço público de interesse metropolitano”), inaugurou mais uma espécie de competência em seu sistema federativo, cujos entes não podem delas tratar de modo isolado, “senão conjuntamente, numa espécie de cogestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar” (ALVES, s.d.).

Assim, as funções públicas de interesse comum, ora fixadas em lei complementar estadual, só podem ser exercidas em conjunto pelos entes federativos na respectiva instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil. Ou seja, há um fórum próprio de decisão administrativa para aquelas questões de predominante interesse metropolitano. A essas atribuições, derivadas do §3.º do art. 25 da Constituição, sugere-se a denominação de *competência conciliar*.

Por fim, a União chegou a editar a Lei n.º 13.089/2015 (*Estatuto da Metrôpole*), determinando que a estrutura de governança interfederativa das regiões metropolitanas deva contemplar quatro funções básicas: (i) função técnico-consultiva, (ii) função deliberativa, (iii) função executiva, e (iv) função alocativa de recursos financeiro-orçamentários⁸.

⁸ 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 (BRASIL, 2015).

Ainda assim, a forma como tais funções básicas são organizadas na estrutura administrativa das regiões metropolitanas compete exclusivamente aos Estados em seu ato normativo de instituição em lei complementar. Todavia, quanto à função alocativa de recursos financeiro-orçamentários, o *Estatuto da Metrópole* não chegou a oferecer uma solução para o autofinanciamento metropolitano, o que até hoje só foi solucionado pela Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por meio da outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico (ESTEVAM, 2021).

A METRÓPOLE DO RIO DE JANEIRO

Criada em 1974 pela Lei Complementar Federal n.º 20, após a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) sofreu inúmeras mudanças em sua estrutura. Logo em 1975, o Governo do Estado criou a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM).

Durante os seus quinze anos de existência, a Fundação promoveu convênios de assistência técnica para a elaboração dos planos diretores nos municípios, coordenou programas e projetos de interesse local e viabilizou ainda estudos e pesquisas, embora os conflitos de competência entre as administrações municipais e a entidade tenham dificultado sua atuação, perdendo gradativamente espaço ante o recrudescimento da autonomia dos entes municipais.

Em 1990, a Lei Complementar Estadual n.º 64 restabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e instituiu o Fundo Contábil de Desenvolvimento Metropolitano (FDRM), assim que a FUNDREM foi extinta em 1989 por iniciativa do Governo do Estado.

Já em 1997 e 1998, novas leis estaduais tentaram reformular a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, estabelecendo novas regras para os serviços de saneamento básico e transporte metroviário. Todas elas foram impugnadas em ações no Supremo Tribunal Federal, por supostamente violar a autonomia municipal, o pacto federativo e as competências constitucionalmente asseguradas aos entes municipais para legislar sobre assuntos de interesse local.

Somente em 2013, com o julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 1.842/RJ1, 1.826/RJ, 1.843/RJ e 1.906/RJ, o Supremo Tribunal Federal formou seu acórdão, decidindo que algumas funções públicas extrapolariam o interesse local, embora não se submetessem à competência do Estado do Rio de Janeiro. Aduziu o Plenário que, para a boa execução das funções públicas de interesse comum, seria necessário o agrupamento dos municípios e do Estado-membro interessados, nos termos do art. 25, §3.º, da Constituição Federal.

Nesse sentido, seriam lícitas a instituição de regiões metropolitanas mediante lei complementar estadual e a vinculação compulsória dos municípios limítrofes (ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; e ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999), com o objetivo de executar e planejar serviços públicos de interesse comum.

À luz do julgamento da ADI 1.842/RJ, foram reconhecidos o poder concedente e a titularidade de serviços públicos ao “colegiado formado pelos municípios e pelo Estado federado” (BRASIL, 2013, p. 3). Na decisão entre o princípio da predominância do interesse e a autonomia municipal, estabeleceu-se que o interesse público deixaria de ser local e passaria a ser metropolitano, quando tais serviços se tornassem, de algum modo, dependentes, concorrentes ou confluentes entre si. Porém, a instituição da região metropolitana jamais poderia configurar a transferência dessa titularidade ao Estado.

Segundo o Supremo Tribunal Federal, algumas funções públicas, dado o interesse comum sobre elas, podem ser legalmente coordenadas e integradas em estruturas de governança interfederativa, no qual participem o Estado — quem organiza a unidade regional por lei complementar — e seus respectivos Municípios atingidos. Portanto, o interesse comum e a integração compulsória não seriam incompatíveis com a autonomia municipal.

Assim, após três anos de ações do Governo do Estado, foi criada a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, congregando vinte e um prefeitos (na época, sem o Município de Petrópolis) e o próprio Governador do Estado, que juntos compunham o Conselho Metropolitano, instância não só de interlocução mas de compartilhamento de decisões.

Art. 1º - Fica instituída, sem acréscimo de despesas, a **CÂMARA METROPOLITANA DE INTEGRAÇÃO GOVERNAMENTAL DO RIO DE JANEIRO**, entidade colegiada composta pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e presidida pelo Governador do Estado, que tem por objetivo atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado.

§ 1º - Constituem-se como atribuições da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro:

- a) criar um ambiente de cooperação e apoio entre os diversos níveis de governo presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possibilite a concertação permanente das ações na Região;
- b) propor um novo arcabouço legal e institucional para a Região Metropolitana, consagrando um modelo de governança para a Região;
- c) pactuar sobre os projetos e ações de interesse comum e de caráter metropolitano a serem implementados, definindo e os objetivos a serem alcançados;
- d) estabelecer prioridades, metas e prazos referente aos projetos e as ações pactuadas;

- e) acompanhar e supervisionar a implementação dos projetos e ações definidas para a Região Metropolitana;
- f) buscar fontes e alternativas de financiamento para os projetos e ações de caráter metropolitano;
- g) estabelecer condições à implementação de parcerias público-privadas de interesse supramunicipal e alcance metropolitano (RIO DE JANEIRO, 2014).

Desde sua criação, a Câmara Metropolitana se propôs a restabelecer o exercício do planejamento urbano e territorial, além de constituir uma governança metropolitana capaz de garantir o concurso efetivo e compartilhado dos diversos atores e agentes atuantes no território metropolitano.

Por fim, a Câmara Metropolitana ainda propôs um projeto de lei, posteriormente sancionado como Lei Complementar n.º 184/2018, ora dispoendo sobre a composição, a organização e a gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, bem como os serviços de interesse comum e sua estrutura de governança interfederativa.

Art. 9º A governança da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ficará a cargo das seguintes instâncias:

I - Conselho Deliberativo;

II - Órgão Executivo;

III - Conselho Consultivo (RIO DE JANEIRO, 2018).

Nessa lei de instituição metropolitana, há um órgão deliberativo sem personalidade jurídica denominado Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDRM), que é presidido pelo Governador do Estado e composto pelos prefeitos dos vinte e dois municípios metropolitanos mais três representantes da sociedade civil.

Ele corresponde à instância colegiada deliberativa que detém a titularidade das funções públicas de interesse comum (e até mesmo dos serviços públicos metropolitanos), nos termos da ADI 1.842/RJ. Trata-se de um órgão administrativo interfederativo (ESTEVAM; MARIANO, 2021), cujas deliberações são tomadas de acordo com o peso dos votos de seus membros, conforme a Lei Complementar n.º 184/2018.

Além dele, há também um órgão consultivo, igualmente sem personalidade jurídica, denominado Conselho Consultivo da Região Metropolitana (CCRM), constituído por quarenta e sete membros de variegados segmentos da sociedade civil, assegurando a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões.

Art. 18 Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de assegurar a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum.

§ 1º O Conselho Consultivo da Região Metropolitana será constituído por 47 (quarenta e sete) membros, nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo, com mandato de 04 (quatro) anos, com a seguinte composição:
I - 09 (nove) representantes do Poder Executivo do Estado e dos Municípios:
[...]
II - 09 (nove) representantes do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, sendo:
[...]
III - 09 (nove) representantes do setor empresarial, sendo:
[...]
IV - 09 (nove) representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, sendo:
[...]
V - 09 (nove) representantes de segmentos sociais não representados acima, sendo, pelo menos três deles, de representatividade da juventude;
VI - 01 (um) representante do Ministério Público Estadual;
VII - 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2018).

Por fim, há o órgão executivo denominado *Instituto Rio Metr pole* (IRM), com a personalidade jurídica de autarquia em regime especial, integrante da Administra o Pública Estadual apenas para fins organizacionais, mas finalisticamente vinculado às decisões do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a fim de lhe dar suporte e executar suas decisões.

Essa, portanto,   a organiza o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cujas decisões últimas são tomadas pelo Conselho Deliberativo,  rg o administrativo desprovido de personalidade jurídica, por sua vez, executadas pelo Instituto Rio Metr pole, que det m todas as habilita es legais necessárias ao cumprimento das fun es públicas de interesse comum.

Além disso, cumpre ressaltar a existência do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FDRM), fundo público orçamentário especial vinculado ao Conselho Deliberativo, cujo regime financeiro de afeta o fornece a garantia formal de que os recursos a ele consignados são poderão ser aplicados no cumprimento de suas finalidades.

Dada a necessidade de manter permanentemente o arranjo institucional criado pela Lei Complementar n.  184/2018, o Fundo foi criado para a salvaguarda das relevantes fun es da administra o pública interfederativa, justamente com o fito de manter o contínuo atendimento de programas, a es e atividades metropolitanas, cujo gestor   o *Instituto Rio Metr pole*.

A par dessas disposi es legais, depreende-se que as despesas de custeio do *Instituto Rio Metr pole* assim como todas as demais despesas de investimento metropolitanas deverão ser inteiramente suportadas pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, cuja principal fonte de receita, hoje,   a outorga recebida no âmbito da concessão regionalizada do saneamento básico.

ALGUNS ELEMENTOS DA OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA INTERFEDERATIVA

Como mencionado inicialmente, o *Estatuto da Metrópole* inseriu um dispositivo no *Estatuto da Cidade* admitindo operações urbanas consorciadas interfederativas em regiões metropolitanas, cuja disciplina é regida no mesmo diploma, naquilo que couber. Entretanto, existe uma série de implicações jurídicas que sequer foi regulada em lei, criando uma verdadeira lacuna normativa.

No *Estatuto da Cidade*, a operação urbana consorciada é considerada um instituto jurídico e político, dentre os instrumentos listados no rol do art. 4.º. Com base no plano municipal, lei municipal específica pode “delimitar uma área urbana para aplicação de operações consorciadas” (BRASIL, 2001), onde então seriam executadas as transformações urbanísticas estruturais, sem desconsiderar também a possibilidade de melhorias sociais e a valorização ambiental.

Mutatis mutandis, a primeira regra analógica a ser aplicada em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas é a existência de plano de desenvolvimento urbano integrado⁹, aprovado mediante lei estadual. É inconcebível imaginar uma operação urbana consorciada interfederativa sem prévia política de desenvolvimento urbano, com diretrizes gerais fixadas em lei.

Nesse sentido, as microrregiões só poderão fazer uso de operações urbanas consorciadas se tiverem plano de desenvolvimento urbano integrado. Sem esse valioso planejamento sobre o crescimento dos centros urbanos, é impossível sequer avaliar inicialmente a possibilidade de intervenções públicas na unidade territorial urbana. Por mandamento constitucional, o planejamento urbano “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

A exigência de aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado mediante lei estadual é preceito do próprio *Estatuto da Metrópole*, que deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Sobre a norma cabem duas observações: (i) a Lei n.º 13.019/2015 criou um paralelismo entre a instituição da unidade territorial urbana, que se dá por meio de lei complementar estadual, e a instituição do plano de desenvolvimento urbano integrado, que adquire validade mediante lei ordinária estadual; e (ii) a aprovação do plano em lei é condição para a gestão plena da unidade territorial urbana, requisito para o apoio da União à governança interfederativa.

Apesar de tudo, não se pode deixar de criticar a infelicidade do *Estatuto da Metrópole* ao condicionar a validade do planejamento metropolitano à vontade política da Poder Legislativo

⁹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se: [...] 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; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018) [...] 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) (BRASIL, 2015).

Estadual. Isso porque, no julgamento da ADI 1.842/RJ, o Supremo Tribunal Federal foi enfático ao afirmar que, embora compita ao Estado criar a região metropolitana, “o estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o Estado” (BRASIL, 2013, p. 3).

Na mesma página do acórdão, é expresso ser “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”, de modo que a “a participação de cada Município e do Estado [deva] ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto” (BRASIL, 2013, p. 3).

Até mesmo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já teve a oportunidade de se pronunciar no acórdão da Representação por Inconstitucionalidade n.º 0025236-85.2019.8.19.0000 declarando vício de constitucionalidade na Lei Complementar n.º 184/2018 por condicionar “ao crivo da ALERJ a atuação do [Conselho Deliberativo], submetendo-se à apreciação do Poder Legislativo [Estadual] questões inerentes à Administração da Região Metropolitana” (RIO DE JANEIRO, 2021).

No que diz respeito a essa necessidade de aprovação em lei, estipulada na Lei n.º 13.089/2015, este artigo já teve a oportunidade de apontar que, na Constituição de 1988, não compete à União regular regiões metropolitanas, pois que a atribuição de instituí-las e organizá-las ora cabe exclusivamente aos Estados. Frise-se ainda que não há, na Constituição atualmente vigente, competência federal sequer para expedir diretrizes gerais sobre a organização e o funcionamento das unidades territoriais urbanas. Isto é competência exclusiva estadual embora, *a contrario sensu*, a União tenha decidido instituir o *Estatuto da Metrópole*. É que houve uma evolução no entendimento acerca dessa matéria, como aponta Marcela Santos:

Nota-se que a própria edição do Estatuto da Metrópole revela uma relativa mudança de entendimento no meio político, especialmente dos técnicos e especialistas. Isso porque, ao tempo da tramitação do Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 – houve a intenção de que este contivesse um capítulo sobre as RMs. Essa ideia, no entanto, não prosperou, tendo em vista o entendimento então dominante de que caberia apenas aos estados federados legislar a respeito da matéria, numa leitura que exacerbava o sentido do art. 25, § 3º, da CF, tratando a questão como competência estadual exclusiva (SANTOS, 2018, p. 459).

Cabe, entretanto, uma crítica. Não há dúvida de que o Poder Legislativo possa mudar entendimento fixado pelo Poder Judiciário, por meio da edição de leis posteriores. Contudo, leis ordinárias não têm o condão de modificar competências constitucionais. Se essa era a intenção do Congresso Nacional, então, antes do *Estatuto da Metrópole*, seria necessária uma emenda constitucional fixando a competência da União para tratar genericamente de regiões metropolitanas.

Enquanto isso, a Lei n.º 13.019/2015 continua gozando de sua presunção de constitucionalidade, até o devido pronunciamento do Supremo Tribunal Federal.

Num entendimento, portanto, mais consentâneo à governança interfederativa, bastaria um ato normativo do órgão colegiado – o que no contexto fluminense assume a forma de Resolução do Conselho Deliberativo – aprovando o plano de desenvolvimento urbano integrado, para sua regular eficácia contra os entes que compõem a unidade territorial urbana.

Seguindo, entretanto, a lógica do *Estatuto da Metrópole*, as operações urbanas consorciadas interfederativas exigem sua aprovação em lei estadual específica. Isto é, se o plano de desenvolvimento urbano integrado é aprovado mediante lei estadual ordinária, então a operação urbana consorciada interfederativa também o será, assumindo-se a mesma forma legal. Nesse sentido, caso a operação não tenha sido prevista no planejamento metropolitano, esse será o meio jurídico de incluí-la no plano de desenvolvimento urbano integrado.

Aqui, mais uma vez, cabe a crítica já esboçada: não deveria caber ao Estado federativo supervisionar e sequer aprovar as decisões da governança interfederativa, razão por que a exigência de aprovação da operação urbana consorciada federativa em lei estadual viola o sistema federativo de integração estampado no art. 25, §3.º, da Constituição Federal.

Sem embargo, as leis continuam gozando de presunção de constitucionalidade, até que sejam legitimamente retiradas da ordem jurídica. Portanto, à vista da segurança jurídica, recomenda-se que o plano de desenvolvimento urbano integrado e a operação urbana consorciada interfederativa sejam aprovados cada qual por lei estadual ordinária, até que o Poder Judiciário tenha a oportunidade de se pronunciar sobre sua constitucionalidade.

Todo profissional do direito, ao interpretar ou aplicar uma norma que não esteja de acordo com o restante do sistema, procurará adaptá-la de modo a conformá-la com as outras. Ocasionalmente, os profissionais do direito, em seu conjunto, podem assim, na verdade, até anular a intenção do legislador, não por desrespeito ao direito, mas porque sua técnica os leva a privilegiar o que ainda é a parte predominante do direito a inserir nele um elemento estranho, transformando-o de modo a harmonizá-lo com o conjunto (HAYEK, 1985, p. 166).

Numa interpretação sistemática, a operação urbana consorciada interfederativa necessitaria apenas de aprovação no órgão colegiado deliberativo – o que no contexto fluminense assume a forma de Resolução do Conselho Deliberativo. É importante mencionar que, no contexto metropolitano, não há necessidade de leis municipais dos entes diretamente interessados para a realização da operação urbana consorciada interfederativa, nem sequer previsão nos respectivos planos diretores.

Primeiramente, porque as decisões tomadas em instância colegiada no âmbito da governança interfederativa vinculam os entes federativos de que dela participam. Se assim não fosse, para cada deliberação metropolitana, seriam necessários tantos processos legislativos quantos fossem os municípios integrantes da região metropolitana, o que extingiria o propósito de integração federativa previsto no art. 25, §3.º, da Constituição Federal.

Em segundo lugar, porque os municípios devem compatibilizar seus respectivos planos diretores com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana, o que, em última instância, implica uma hierarquia no planejamento urbano: tudo o que se decide acima – na governança interfederativa – se espelha embaixo – naquilo que for interesse comum.

Em resumo, para a realização da operação urbana consorciada interfederativa, os municípios não precisam prevê-la em seus Planos Diretores. Além disso, suas respectivas Câmaras Municipais nem competência possuem para editar leis específicas sobre a referida operação. Na linha da ADI 1.842/RJ, “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”, já que “o interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido” (BRASIL, 2013).

Como a operação urbana consorciada interfederativa se configura como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público, isso significa que a dianteira desse processo poderá ser tomada pelo *Instituto Rio Metr pole*,  rg o executivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possui a natureza jurídica de autarquia em regime especial. Em outras palavras, a opera o urbana consorciada interfederativa deverá ser encabeça pela região metropolitana, cabendo aos municípios apenas a atua o residual, naquilo que não seja essencialmente interesse comum.

A título de ilustra o, nos termos dos arts. 3.º e 11 da Lei Complementar n.º 184/2018, compete   Região Metropolitana do Rio de Janeiro: (i) ordenamento territorial metropolitano sob a  tica do uso do solo, em todos os seus aspectos; (ii) saneamento básico, incluindo a capta o, o tratamento e a distribui o de água potável, a coleta, o tratamento e a destina o do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; (iii) mobilidade urbana metropolitana; (iv) interven es necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano; (v) interven es, obras e contrata es necessárias   frui o, pela popula o da região metropolitana, de serviços de comunica o digital; (vi) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluindo a localiza o e a expansão de empreendimentos industriais; (vii) controle da polui o e a preserva o ambiental; (viii) habita o e ordenamento do uso do solo; (ix) infraestrutura: insumos energéticos, comunica es, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias; (x) deliberar

previamente sobre a realização de atividades ou a instalação de empreendimentos de impacto metropolitano; (xi) aprovar mudança de traçado de linhas de grande capacidade; (xii) aprovar localização e alteração de terminais de cargas e de passageiros, etc.

Como se vê, a operação urbana consorciada interfederativa, observadas as funções públicas de interesse comum fixadas em lei complementar, será realizada pela região metropolitana, cabendo aos entes federativos atuarem somente em caráter residual, quando a unidade territorial urbana não tiver atribuição sobre determinado ato jurídico. Inclusive, todos os estudos prévios necessários à operação urbana consorciada interfederativa serão promovidos pelo *Instituto Rio Metrópole* e custeados pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que também terá a função de arrecadar os recursos obtidos na operação.

Por outro lado, preceitua o art. 33, VI, do *Estatuto da Cidade*, a necessidade de ser constar no plano da operação urbana consorciada a “contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados” (BRASIL, 2001). Quanto à natureza jurídica dessa contrapartida, está excluída a possibilidade de a região metropolitana instituir contribuição de melhoria, já que unidades territoriais urbanas não possuem competência para instituir tributos. Nesse sentido, o estudo jurídico prévio da operação deverá prever a forma jurídica que essa contrapartida assumirá e, se se indicar a necessidade de instituição de qualquer tributo, isso deverá ser feito por meio dos entes federativos que componham a unidade regional.

Como dito inicialmente, não há limites para a criatividade no emprego de instrumentos urbanísticos numa operação urbana consorciada, podendo cada uma utilizar uma série quase infinita de mecanismos jurídicos. No caso de operações urbanas consorciadas interfederativas, a afirmação é a mesma, com a diferença de que o processo é prioritariamente encabeçado pela região metropolitana. Aquilo que não puder ser feito dentro da governança interfederativa, em razão das funções públicas de interesse comum taxativamente estabelecidas na lei complementar de instituição, deverá ser realizado, residualmente, pelos entes federativos interessados.

Com o propósito de adentrar ainda mais no assunto, sendo impossível esgotá-lo neste estudo vestibular, restar tratar dos certificados de potencial adicional de construção. São valores mobiliários que correspondem ao pagamento de outorga onerosa do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAB) de um terreno, limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo (CAM) estabelecido pela lei que instituir a operação urbana consorciada (PINHO, 2016, p. 93-94)¹⁰.

¹⁰ Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação. § 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação. § 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de

Dentro da área urbana da operação, os certificados adquiridos no mercado de capitais poderão ser utilizados por seus detentores no pagamento pela área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo. Desse modo, seus titulares podem ser tanto moradores, com o objetivo de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, quanto investidores que queiram especular o respectivo valor mobiliário, transacionando-o no mercado secundário.

A regulação setorial dos certificados de potencial adicional de construção foi feita pela *Comissão de Valores Mobiliários* na Instrução CVM n.º 401, de 29 de dezembro de 2003. Considerando as peculiaridades das regiões metropolitanas, é importante uma revisão atenta quanto a essa disciplina regulatória, que vige há quase duas décadas:

Art. 5º O pedido de registro da OPERAÇÃO será formulado pelo Município emissor dos CEPAC e deverá ser instruído com os seguintes documentos:
I - requerimento de registro da OPERAÇÃO, assinado pelo Prefeito ou por representante por este especificamente designado, o “Representante”;
II - plano diretor aprovado no Município prevendo a OPERAÇÃO;
III - Lei específica com aprovação da OPERAÇÃO e autorização para emissão de CEPAC;
IV - decreto municipal específico deliberando a emissão dos CEPAC;
V - minuta do prospecto, contendo os requisitos previstos nos artigos 10 e 11 desta Instrução;
VI - contrato de prestação de serviço de escrituração dos registros de detentores de CEPAC e de transferências de CEPAC;
VII – comprovante de aceitação do registro de negociação de CEPAC por bolsa de valores ou por entidade do mercado de balcão organizado, quando for o caso.

Certamente, a *Comissão de Valores Mobiliários* deverá rever essa instrução para abarcar as operações urbanas consorciadas interfederativas. Antes de tudo porque o registro da operação deverá ser formulado pelo Presidente do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que poderá delegar essa atribuição ao Presidente do *Instituto Rio Metrópole*.

Nesse sentido, nos termos da Lei Complementar n.º 184/2018, o requerimento à *Comissão de Valores Mobiliários* deverá ser assinado pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro ou, por delegação, pelo chefe do órgão executivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Na ocasião, será entregue o plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado e a lei que tiver instituído a operação urbana consorciada interfederativa, na qual tenha sido autorizado a emissão dos certificados de potencial adicional de construção.

potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada (BRASIL, 2001).

A deliberação sobre a emissão dos certificados, por sua vez, deverá se dar exclusivamente no órgão colegiado da governança interfederativa, que a expedirá na forma de Resolução do Conselho Deliberativo (o que corresponde, *mutatis mutandis*, ao decreto municipal específico deliberando a emissão dos CEPAC). Por último, deverá o órgão executivo da região metropolitana providenciar as contratações necessárias à escritura de registro e transferência dos valores mobiliários, bem como o registro de negociação em bolsa de valores ou entidade do mercado de balcão organizado.

Lembre-se que o uso e a ocupação do solo metropolitano é competência de interesse comum, razão por que a região metropolitana está integralmente legitimada a controlar construções acima do coeficiente de aproveitamento básico (CAB), observando o coeficiente de aproveitamento máximo (CAM), no âmbito de seu poder de polícia¹¹.

Quanto ao modelo financeiro por detrás da emissão dos valores mobiliários, é perfeitamente possível utilizar o *Instituto Rio MetrÓpole* para a administração dessa operação, assim como o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana para o gerenciamento dos recursos captados. Com as devidas ressalvas, isso foi realizado na Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha, na qual o Município do Rio de Janeiro criou a *Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro* (CDURP), sociedade de economia mista encarregada de gerir a operação, que por sua vez constituiu o *Fundo de Investimento Imobiliário da Região do Porto* (FIIRP), para gerenciar todos os ativos envolvidos.

CONCLUSÃO

Sob o pretexto de trazer uma contribuição inicial sobre a teoria da operação urbana consorciada interfederativa, esta pesquisa tomou como exemplo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, por ser a unidade territorial urbana que se encontra na vanguarda das regiões metropolitanas brasileiras, à vista das alterações jurídicas dos últimos anos.

Nesse sentido, o texto se baseou num exame sobre o regime jurídico das regiões metropolitanas, a fim de aplicar os fundamentos da governança interfederativa em pretensas

¹¹ Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999): I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana (BRASIL, 1979).

operações urbanas consorciadas, intenção do *Estatuto da Metrópole* ao prever tal instrumento no rol dos institutos juspolíticos do *Estatuto da Cidade* para o desenvolvimento urbano.

Após um excuro histórico sobre a formação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a pesquisa tateou algumas questões envolvendo operações urbanas consorciadas interfederativas, considerando o silêncio legislativo acerca de diversas implicações decorrentes desse processo. Embora não coubesse esgotar o tema, foram abordadas as principais questões envolvendo essas operações em unidades territoriais urbanas.

Desse modo, o objetivo último desta pesquisa foi dar o primeiro passo para que novos estudos acadêmicos sejam promovidos sobre o assunto, a fim de que a Administração Pública deles se valha para a consecução de seus fins. Como o fenômeno das regiões metropolitanas ainda está em sua infância, é fundamental assegurar juridicamente novos projetos urbanísticos nas metrópoles brasileiras.

REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. **Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões**: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

BRASIL. **Estatuto da Metrópole**: 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp14.htm>.

BRASIL. **Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1.842.** Relator Min. Luiz Fux. Julgado em 6 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação Brasileira *in* BONAVIDES, Paulo *et. al.* **As Tendências Atuais do Direito Público:** Estudos em Homenagem ao Professor Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 67-88. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/19995Uast7BJ-IY0YQetg_kVCYBxt74qA/view?usp=sharing>.

ESTEVAM, Douglas; MARIANO, Jonathan de Mello Rodrigues. **A Região Metropolitana está sujeita compulsoriamente à legislação estadual?** JOTA, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regiao-metropolitana-legislacao-estadual-26042021>>.

ESTEVAM, Douglas; SANTORO, Bernardo. Regiões Metropolitanas e o novo Marco do Saneamento. In AIETA, Vânia; FROTA, Leandro (Coord.). **Marco Regulatório do Saneamento Básico:** Lei nº 14.026/2020. Brasília: OAB Editora, 2021. p. 85-102. Disponível em: <https://www.academia.edu/51500498/Regioes_Metropolitanas_e_o_Novo_Marco_do_Saneamento>.

ESTEVAM, Douglas. **ADI 1.842 e as funções públicas de interesse comum:** por que o Rio de Janeiro está na vanguarda das regiões metropolitanas? JOTA, 2021. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adi-1-842-e-as-funcoes-publicas-de-interesse-comum-26092021>>.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: uma necessária revisão das concepções. **Revista dos Tribunais**, ano 68, v. 521, n. 521, p. 11-34, mar. 1979. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1li7cEzvTKa4GJ-FILkhfZuYJwPAmKH7p/view?usp=sharing>>.

HAYEK, Friedrich A. **Direito, legislação e liberdade:** normas e ordem – vol. I. Tradução de Henry Maksoud. São Paulo: Visão, 1985.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 12, n. 46, p. 34, abr./jun. 1975. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1>>.

IBGE. **REGIC - Regiões de Influência das Cidades:** sobre a publicação. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=sobre>>.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018:** Nota Metodológica. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. p. 5. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101729>>.

LEVIN, Alexandre. **Operação urbana consorciada:** concertação público-privada para a justa distribuição dos benefícios decorrentes da atividade urbanística. 2014. 227 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2014.

PINHO, Thiago Araujo do. **O capital financeiro imobiliário no Brasil:** o caso da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. 240 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2016.

PREFEITURA DE SÃO JOÃO DE MERITI. **Prefeitura de São João coordena projeto de revitalização entre o município e a Pavuna.** [s.d.]. Disponível em: <<https://meriti.rj.gov.br/home/prefeitura-de-sao-joao-coordena-projeto-de-revitalizacao-entre-o-municipio-e-a-pavuna/>>.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. **Acordo de cooperação técnica entre a Prefeitura do Rio, Estado e São João de Meriti.** 27 dez. 2018. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/exibeconteudo?id=8907443>>.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n.º 44.905, de 11 de agosto de 2014.** Institui a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e o grupo Executivo de Gestão Metropolitana. Disponível em: <[RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n.º 184, de 27 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <\[http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZmZmZlNjg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVlMmM1NjVlMmM1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA==>\]\(http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=52&url=L2NvbnRsZWkubnNmL2E5OWUzMTdhOWNmZWZmZmZlNjg2MjAwNzFmNWQyLzE4NjVlMmM1NjVlMmM1NDc4MzI1ODNkMTAwNWRhOTlmP09wZW5Eb2N1bWVudA==>\)>.](http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_44_905_-_11082014_-_i.htm#:~:text=de%20Gest%C3%A3o%20Metropolitana-,Decreto%2044.905%20%2D%2011%2F08%2F2014%20%2D%20Institui%20a%20C%C3%A2mara,grupo%20Executivo%20de%20Gest%C3%A3o%20Metropolitana&text=INSTITUI%20A%20C%C3%82MARA%20METNOPOOITANA%20DE,METROPOLITANA%20E%20D%C3%81%20OUTRRS%20PROVID%C3%8ANCIAS.>>.</p></div><div data-bbox=)

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Representação por Inconstitucionalidade n.º 0025236-85.2019.8.19.0000.** Tribunal Pleno. Relator Des. Antônio Iloízio Barros Bastos.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da MetrÓpole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. In: COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno; MARGUTI, Bárbara Oliveira (org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole.** Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf>.

Trabalho enviado em 30 de dezembro de 2021

Aceito em 30 de novembro de 2021