INTERPRETANDO O ESTATUTO DA METRÓPOLE: COMENTÁRIOS SOBRE A LEI Nº 13.089/2015¹

Marcela de Oliveira Santos²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo foi elaborado no âmbito do Projeto Governança Metropolitana, com o objetivo de apresentar comentários sobre o Estatuto da MetrÓpole (Brasil, 2015), instituído pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, oferecendo sugestões de interpretação e abordando os principais pontos críticos.³

A primeira versão do texto circulou entre cinco especialistas no assunto,⁴ para a oferta de contribuições e críticas, e serviu de base para a oficina de trabalho Interpretando o Estatuto da MetrÓpole, realizada no dia 31 de março de 2017, na cidade de Brasília. No encontro de março participaram, além da autora do texto, outros especialistas, os coordenadores do projeto e convidados de diversas entidades de regiões metropolitanas (RMs). As contribuições foram compiladas, chegando-se a esta versão. Os especialistas fizeram considerações substanciais, incluindo sugestões de alteração direta no texto, de forma que o trabalho ora apresentado, embora elaborado pela autora em epÍgrafe, é resultado de construção coletiva.

1. Com a colaboração de: Alex Magalhães – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ); Benny Schvartsberg – professor associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB); Daniel Vila-Nova – advogado e professor; Daniela Libório – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU); e Thiago Hoshino – pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das MetrÓpoles (Inct-OM).

2. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Advogada de Direito Administrativo e Urbanístico em São Paulo. *E-mail*: <mosconsultora@gmail.com>.

3. O capítulo 2 dessa publicação, elaborado pela mesma autora deste capítulo, analisa o cenário normativo da temática metropolitana no Brasil, abordando o Estatuto da MetrÓpole em face de outras proposições normativas.

4. Registre-se que está sendo realizado, no âmbito do projeto, um estudo sobre o cenário normativo da questão metropolitana no Brasil, no qual o Estatuto da MetrÓpole é pensado em face: *i*) da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/Rio de Janeiro; *ii*) das propostas de alteração apresentadas pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados; e *iii*) da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014.

2 COMENTÁRIOS SOBRE O ESTATUTO DA METRÓPOLE

Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de julho de 2001, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

§ 2º Na aplicação das disposições desta lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

O Estatuto da Metrópole⁵ pode ser entendido como diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano e, sobretudo, para estimular e viabilizar, por meio dos instrumentos que apresenta, ações integradas entre a União, os estados e os municípios, visando ao planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município – as aglomerações urbanas (AUs) e RMs. Retirando seu fundamento da Constituição Federal (CF), explicita o dever de cooperação entre os entes federativos e enseja a revisitação do federalismo brasileiro.

Antes de sua edição, os estudiosos do assunto em diversas áreas do conhecimento (juristas, cientistas políticos, urbanistas, economistas) atribuíam os principais problemas da gestão metropolitana à inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as RMs, AUs e microrregiões (CNPq, 2009, p. 526; Grau, 1974, p. 26; Fernandes Junior, 2003; Balbim *et al.*, 2012).

5. Ao longo do texto, serão utilizadas as expressões Estatuto da Metrópole, estatuto e Lei nº 13.089/2015, todas para se referir ao mesmo diploma normativo.

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

os estados podero, mediante lei complementar, instituir regies metropolitanas, aglomeraes urbanas e microrregies, constitudas por agrupamentos de municpios limtrofes, para integrar a organizao, o planejamento e a execuo de funes pblicas de interesse comum (Brasil, 1988).

Ao abordar a poltica de desenvolvimento urbano, no art. 182, o constituinte originrio (CF/1988) previu a necessidade de diretrizes gerais fixadas em lei federal e endereou a execuo da poltica urbana ao municpio, a partir de ento alado a categoria de ente federado, deixando de abordar expressamente as unidades regionais (RMs, AUs e microrregies) nessa modalidade de poltica pblica.⁶ Essa dico literal, contudo, merece um esforo de interpretao constitucional sistemtica, de forma a permitir entender que o art. 182 refere-se, tambm, a essas unidades regionais, visando realizao dos objetivos fundamentais da Repblica Federativa do Brasil.⁷

Nota-se que a prpria edio do Estatuto da Metrpole revela uma relativa mudana de entendimento no meio poltico, especialmente dos tcnicos e especialistas. Isso porque, ao tempo da tramitao do Estatuto da Cidade – Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001 –⁸ houve a inteno de que este contivesse um captulo sobre as RMs.⁹ Essa ideia, no entanto, no prosperou, tendo em vista o entendimento ento dominante de que caberia apenas aos estados federados legislar a respeito da matria, numa leitura que exacerbava o sentido do art. 25, 3, da CF, tratando a questo como competncia estadual exclusiva.

O fato que essa abertura normativa e institucional que marcou a edio da CF/1988 conviveu, alguns anos depois, com iniciativas legislativas para a criao de um diploma normativo que tratasse especificamente das RMs, AUs e microrregies. Em 2004 – ou seja, mais de quinze anos aps o texto constitucional originrio –, o deputado Walter Feldman props o Projeto de Lei (PL) n 3.460/2004, que, ao

6. O tratamento constitucional dado s RMs e outras unidades regionais pode ser explicado pela associao, feita no apenas pelos constituintes, mas tambm por juristas, urbanistas e outros estudiosos da questo urbana, entre centralizao, RMs e autoritarismo, ou entre descentralizao e democracia. Esse momento foi marcado pelo "neolocalismo" (Melo, 1993), ou pelo chamado "municipalismo a qualquer custo" (Fernandes Junior, 2004), e culminou, normativamente, na minimizao do tratamento metropolitano e na busca pelo fortalecimento da autonomia dos municpios, alados a categoria de entes federados.

7. O art. 3 da CF elenca os objetivos da Repblica Federativa do Brasil: "Art. 3 Constituem objetivos fundamentais da Repblica Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidria; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalizao e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raa, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminao" (Brasil, 1988).

8. Ao longo do texto, sero utilizadas as expresses Estatuto da Cidade e Lei n 10.257/2001 para se referir ao mesmo diploma normativo.

9. Ver os arts. 56 a 63 do PL n 5.788/1990, que deu origem Lei n 10.257/2001.

longo de mais de dez anos de tramitação, acabou substituído pelo PL nº 5/2014, resultando na edição do Estatuto da Metrópole.¹⁰

Instituído pela Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole foi editado pela União com base em suas competências atribuídas pela CF para:

- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF/1988, art. 21, inciso XX);
- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (CF/1988, art. 23, inciso IX – competência comum da União, do Distrito Federal (DF), dos estados e dos municípios);
- legislar sobre direito urbanístico (CF/1988, art. 24, inciso I – competência legislativa concorrente da União, do DF, dos estados e dos municípios); e
- fixar diretrizes gerais sobre a política de desenvolvimento urbano (CF/1988, art. 182, *caput*).

O escopo da Lei nº 13.089/2015 é a regulamentação das AUs de natureza metropolitana ou não metropolitana, e suas institucionalizações, para a realização (organização, planejamento e execução) das FPICs. O Estatuto da Metrópole não tratou especificamente das microrregiões, a despeito de a CF não ter feito nenhuma distinção qualitativa entre as unidades regionais. Estabeleceu-se que as normas do estatuto se aplicam, no que couber, apenas às microrregiões com características predominantemente urbanas (§ 1º).

Quatro são os objetivos do novo diploma normativo, a fim de estabelecer *i*) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de FPICs em AUs e RMs instituídas pelos estados; *ii*) as normas gerais para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI); *iii*) as normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa; e *iv*) os critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Analisando o sistema de direito urbanístico, nota-se que o Estatuto da Metrópole passa a ter papel complementar ao Estatuto da Cidade, especificamente no que concerne aos centros urbanos de maior escala. Assim, o Estatuto da Cidade disciplina o tema do direito urbanístico de maneira geral – no universo dos espaços

10. Consta da justificativa do PL: “Se o legislador, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, foi pródigo nos acertos da normatização do desenvolvimento municipal, o mesmo não se deu quanto ao impacto das questões do desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas e possibilidades de ocorrência. Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o país de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004>.

urbanos dos milhares de municpios brasileiros–; e o Estatuto da Metrpole, por sua vez, dirige-se a unidades territoriais consideradas em maior escala, reconhecendo os processos de metropolizao das cidades brasileiras. As noes de complementaridade e de sistema certamente podem subsidiar a aplicao das disposies da nova lei.

A redao original previa que o estatuto aplicar-se-ia tambm “s cidades que, n obstante se situarem no territrio de apenas um municpio, configurem uma metrpole” (Brasil, 2015). O dispositivo, no entanto, foi vetado pela ento presidente da Repblica, tendo em vista que o art. 25, 3, da CF, fala em agrupamento de municpios, conceito que n comportaria o caso de um nico municpio isolado.

Importante regra de interpretao e aplicao do Estatuto da Metrpole foi estabelecida no art. 2. A lei dever ser aplicada considerando-se outras normas relacionadas ao tema do desenvolvimento urbano regional, notadamente as normas gerais de direito urbanstico previstas no Estatuto da Cidade, e em outras leis federais. Tambm devero ser observadas outras regras setoriais relativas a poltica nacional de desenvolvimento urbano, poltica nacional de desenvolvimento regional e polticas setoriais. Isso porque as normas que visam estruturar uma poltica nacional de desenvolvimento metropolitano devem, necessariamente, se efetivar de forma articulada com diversas polticas nacionais que lhes so diretamente relacionadas, com destaque para os setores de habitao, saneamento bsico e mobilidade. Como dito, o tema est inserido dentro de um sistema normativo, que deve ser considerado para fins de interpretao e aplicao das normas.

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

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes;

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

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

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

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

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

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

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo, considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Uma das principais contribuições do Estatuto da Metrôpole é a *definição legal* de sete conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras: AU, metrópole, RM, FPIC, PDUI, gestão plena e governança interfederativa.

Ao fazer isso, a lei cria verdadeiros institutos jurídicos e induz um tratamento mais técnico e uniforme do assunto, o que pode representar uma resposta inicial à abertura normativa institucional que teria sido deixada pela Constituição, ou, ao menos, às controvérsias interpretativas acerca da transposição de categorias teóricas ao plano de sua aplicação prática pelos órgãos públicos.

Chama-se a atenção, neste texto, para a definição de RM, que, segundo Brasil (2015), agora passa a ser o instituto jurídico que efetivamente reflete o fenômeno metropolitano, identificado a partir de critérios técnicos (art. 2º, V e VII). O Estatuto da Metrôpole volta-se para a RM como instituto jurídico, isto é, a metrópole institucionalizada pelo Estado. A metrópole propriamente dita existe

antes da efetiva institucionalização, uma vez que é fruto de processo histórico, socioespacial e altamente dinâmico que parte da conurbação, por sua vez, consistente na formação de uma mancha urbana, onde o espaço é reconhecido como comum, e os recursos, a infraestrutura, os serviços e os problemas ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal.

Na verdade, a metrópole, como fenômeno territorial, existe antes e depois dos instrumentos legais que buscam institucionalizá-la, pois a dinâmica metropolitana segue existindo mesmo após a sua institucionalização. Isso quer dizer que, por mais que seja saudável e pareça ser seguro o esforço, no sentido de que o desenho jurídico das unidades regionais seja balizado por critérios técnicos, a busca pela correspondência perfeita entre o fenômeno socioespacial e a institucionalização das metrópoles é, necessariamente, uma tarefa incompleta e parcial. Isso não se deve a uma falha dos mecanismos institucionais, mas ao fato de que o fenômeno metropolitano é, em si, irreduzível às figuras institucionalizadas que procuram capturá-lo. Além disso, deve-se reconhecer que a institucionalização de uma determinada RM, AU ou microrregião consiste, em última instância, em uma decisão política.

Há, assim, uma tentativa do legislador em superar o descompasso, ainda hoje existente, entre a governança da RM institucionalizada e a efetiva existência de metrópoles, de cidades conurbadas e integradas no mundo fático. Historicamente, no Brasil, verificou-se a proliferação formal (ou meramente legal) de RMs nas quais inexistem relações de interdependência, conurbação etc. Acredita-se que isso tenha ocorrido visando facilitar o acesso a recursos públicos federais, especialmente porque a Lei Complementar (LC) nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu nove RMs,¹¹ previa que os municípios inseridos em RMs e participantes do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção dos recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento e de garantias para empréstimos.¹² Nesse sentido, a conceituação representa um avanço para o tratamento do tema, ainda que se reconheça a dialética inesgotável do território metropolitano com a RM institucionalizada.

A definição legal de metrópole reporta-se a critérios adotados pelo IBGE. A lei, contudo, não indica com clareza quais são esses critérios, nem de que forma passarão a orientar os entes federados, limitando-se a mencionar o que deverá ser considerado na fixação dos critérios para delimitação da região de influência de

11. No regime constitucional anterior, a competência para a instituição das RMs era da União (ver art. 157, § 10, da CF de 1967). Por meio da LC nº 14/1973, foram criadas oito RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). No ano seguinte, foi criada a RM do Rio de Janeiro, por meio da LC nº 20, de 1 de julho de 1974.

12. "Art. 6º Os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos" (Brasil, 1973).

uma capital regional: os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. Prevê, ainda, que os critérios deverão ser disponibilizados pelo IBGE na rede nacional de computadores.

Uma interpretação possível é que a lei federal delegou ao IBGE – fundação de caráter eminentemente técnico – a competência legislativa para definir quais serão os critérios a serem observados pelos estados (entes federados autônomos) para a criação das unidades regionais. Outro caminho é entender que a matéria deverá ser objeto de ato legislativo regulamentar, para fins de previsibilidade e de maior tecnicidade da definição do “metropolitano”. Em qualquer caso, caberia o estabelecimento da periodicidade para que o IBGE atualizasse os critérios e/ou estudos em prazos compatíveis com a evolução da dinâmica metropolitana.

Na ausência de regulamentação específica sobre o tema, os estudiosos do assunto têm indicado, em fóruns de debate mais recentes, que podem ser utilizados os critérios constantes do estudo *Regiões de Influência das Cidades* (Regic), publicado em 2008 pelo IBGE, a mais recente atualização do quadro de referência da rede urbana brasileira.¹³ O Regic estabeleceu metodologia para dividir as cidades brasileiras em cinco grandes níveis: metrópoles, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local (IBGE, 2008).¹⁴ Essa conclusão deve-se principalmente ao fato de que o Estatuto da Metrópole utilizou tipologias e conceitos que foram criados pelo Regic, tais como influência nacional e área de influência de uma capital regional.

Desde 2008, o cenário da urbanização no Brasil certamente sofreu transformações relevantes, tornando a Regic defasada para os fins aos quais se propõe – como fundamentar a atuação do estado no momento de instituir as unidades regionais para que o instituto seja aderente à realidade fática do espaço urbano.

Nos debates, também tem sido feita referência a um estudo mais recente, denominado *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*, cuja segunda edição foi publicada pelo IBGE em 2016, com o objetivo de apresentar um quadro dos arranjos populacionais no Brasil em suas médias e grandes concentrações urbanas.¹⁵

Em suma, a mera definição legal de metrópole, ainda que atrelada a critérios definidos pelo IBGE, não dispensa a especificação normativa regulamentadora quanto a aspectos técnicos, institucionais e periódicos de atualização da aplicação conceitual da noção de “metropolitano”. A indicação do IBGE como instituto res-

13. Trata-se da quarta versão da linha de pesquisa do IBGE, após as edições de 1972, 1987 e 2000. A quinta versão está em elaboração.

14. De acordo com IBGE (2008), o Brasil conta efetivamente com doze metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios, o que não reflete a existência meramente formal de tantas RMs criadas por leis estaduais.

15. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv99700.pdf>>.

ponsável pelos índices técnicos não corresponde a uma “carta branca”, tampouco a uma discricionariedade absoluta quanto ao preenchimento desses aspectos.

Sobre o tema, destaca-se ainda um dos principais desafios na aplicação do Estatuto da Metrópole: o controle mais rígido na gestão metropolitana buscado pela Lei – especialmente no que se refere à caracterização das unidades regionais – a partir de critérios técnicos, não pode recair no viés tecnocrático que presidiu a edição da LC nº 14/1973. Para além da necessidade de que a realidade institucional seja o mais aderente possível à realidade fática, considerando tais critérios técnicos, há que se reconhecer a necessidade da criação de espaço de deliberação política para a efetivação de uma gestão pública metropolitana, como fator de contraponto aos efeitos da associação compulsória.

Outro conceito inovador trazido pelo art. 2º, II, do Estatuto da Metrópole é o de FPIC, que traduz a essência e a razão de ser das RMs e AUs: a existência concreta de políticas públicas, ou ações nelas inseridas, cuja realização não seja viável por parte de um único município, ou que causem impactos a municípios limítrofes. Tem-se, aqui, a justificativa central para a institucionalização dessas unidades territoriais.

A literatura especializada há muito tem se debruçado sobre esse conceito. Na primeira onda de institucionalização das metrópoles promovida pela União, então competente para instituir as RMs, a expressão utilizada pela CF/1967 era “serviços de interesse comum”.¹⁶ Esse conceito foi reproduzido na LC nº 14/1973, que criou as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. No art. 5º, o legislador estabeleceu os serviços comuns que seriam de interesse metropolitano: *i*) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; *ii*) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; *iii*) uso do solo metropolitano; *iv*) transportes e sistema viário; *v*) produção e distribuição de gás combustível canalizado; *vi*) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e *vii*) outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Na CF/1988, foi utilizada a expressão “funções públicas de interesse comum”, a qual, desde então, passou ser utilizada nas leis estaduais complementares (LCEs) instituidoras das unidades regionais. A utilização dessa mesma expressão no Estatuto da Metrópole representa um avanço conceitual.

Com o Estatuto da Metrópole, as FPICs passaram a estar atreladas à ideia de “reorganização” das capacidades dos municípios para realizar funções públicas.

16. “Art. 157, § 10 – A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum” (Brasil, 1967).

Ou seja: as políticas públicas, ou ações nela inseridas, que forem viáveis de serem realizadas por um município isolado e que não causem impacto a outros municípios, são funções públicas municipais; as funções que causem impacto em outros municípios, e cuja realização por apenas um município não seja viável, são FPICs.

Por um lado, trata-se da tentativa de aumentar o grau de eficiência de gestão das FPICs, mas, por outro, busca-se também sanar (ou ao menos reduzir) o *deficit* democrático nas decisões centrais em relação a essas funções, tanto entre os entes federados quanto entre o poder público e a sociedade civil.

A definição de um conceito-chave a partir de uma gradação de viabilidade de capacidades executivas deixa dúvidas essenciais. De que inviabilidade se trata? Institucional, técnica ou financeira? Em todo caso, na prática, os próprios critérios que devem ser observados para a criação de uma RM ou uma AU indicam a existência de relações de interdependência que promovem impacto em todos os municípios. A questão, então, relaciona-se tanto com a capacidade dos entes como com a natureza do serviço e a busca pela melhor forma (mais eficiente, com maior escala e modicidade tarifária e melhor atendimento) para a população.

Registra-se, ainda, que a Lei nº 13.089/2015 parece ter utilizado a expressão “campos funcionais” como sinônimo de FPICs. A primeira expressão, contudo, embora não esteja na CF, indica que cada FPIC pode apresentar uma dimensão territorial diversificada, a depender dos setores e dos atores abarcados pelos diversos campos funcionais. Ilustrativamente, a configuração do campo funcional da mobilidade urbana não necessariamente converge, de modo integral, com o do saneamento básico. O art. 2º ainda elenca outros conceitos, os quais serão tratados com detalhes, no decorrer do texto, em comentários a dispositivos específicos.

CAPÍTULO II – DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

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

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

Aparentemente, nesse trecho, o Estatuto da Metrópole transcreve a norma prevista no art. 25, § 3º, da CF/1988, a qual atribuiu aos estados a competência legislativa para a instituição de RMs, AUs e microrregiões. O dispositivo, porém, excluiu a expressão microrregiões, o que, se por um lado não pode ser taxado de

inconstitucionalidade, por outro parece enfraquecer a proposta de instituio de um marco legal completo para as unidades territoriais.

Nesse dispositivo esto estampados os requisitos para que os estados instituem as RMs e as AUs. As FPICs devem: ser organizadas, planejadas e executadas; *integradas*, isto , harmonizadas e em regime de cooperao entre os entes federados; e estar em espaos territoriais constitudos por municpios limtrofes.

Apesar da competncia para a criao de RMs e AUs ser do estado-membro, determina a lei que a governana interfederativa seja promovida pelos municpios e tambm pelo estado inclusos nessas unidades territoriais. Isso significa dizer que a governana interfederativa, por definio, no pode ser promovida *apenas* pelo estado instituidor das RMs e AUs, tampouco somente pelos municpios, desconsiderando-se o estado, mas deve ser construda de forma compartilhada entre esses entes.

Acredita-se que o legislador poderia ter tratado do papel do estado de forma mais detalhada, indicando sua funo estratgica no ambiente regionalizado a ser exercida em cooperao com os municpios integrantes da unidade regional. O no enfrentamento direto desse tema, porm, pode ser sanado por meio de interpretao sistemtica: a leitura atenta do pargrafo nico do art. 3, conjuntamente ao captulo III – *Da Governana Interfederativa de Regies Metropolitanas e de Aglomeraes Urbanas do Estatuto da Metrpole* –, permite concluir que a promoo da governana dever do estado junto com os municpios que constituem a unidade territorial. Alm disso, em diversas oportunidades, a lei se refere aos entes federados, conjuntamente considerados, o que indica que no cabe apenas aos municpios promover a governana interfederativa. Este ponto ser falado oportunamente nos comentrios aos arts. 6 a 8.

Art. 4 A instituio de regio metropolitana ou de aglomerao urbana que envolva municpios pertencentes a mais de um estado ser formalizada mediante a aprovao de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos.

Pargrafo nico. At a aprovao das leis complementares previstas no *caput* deste artigo por todos os estados envolvidos, a regio metropolitana ou aglomerao urbana ter validade apenas para os municpios dos estados que j houverem aprovado a respectiva lei.

O fenmeno socioespacial da metropolizao, por vezes, ultrapassa as fronteiras poltico-administrativas que conformam um estado. Alm de transbordar os limites de mais de um municpio, pode ser que a metrpole tambm se configure em municpios situados em diferentes estados, e at mesmo em diferentes pases. Atento a essa realidade, o Estatuto da Metrpole reconheceu, embora sem utilizar essa expresso, a RM e a AU interestadual, cuja institucionalizao dever ocorrer no mbito do Poder Legislativo de cada um dos estados envolvidos.

Em leitura conjunta com o art. 22 do estatuto, parece que o legislador pretendeu substituir, da edição da lei em diante, as regiões integradas de desenvolvimento (Rides), previstas no art. 43 da CF – as quais serão tratadas nos comentários específicos ao art. 22 – pelas RMs e AUs interestaduais. Isso porque a lei, no parágrafo único do dispositivo, vedou a criação de Rides que tenham características urbanas.

Entretanto, essas considerações, pelo menos formalmente, não seriam extensíveis ao caso do DF. Embora figure como uma unidade federativa que, por definição constitucional, também contempla competências estaduais, o processo legislativo do estatuto acabou por vedar que o DF crie e/ou integre RMs e AUs, indicando exclusivamente o modelo das Rides, conforme será comentado oportunamente adiante.

O desafio, no caso das unidades regionais interestaduais, será a negociação prévia entre os estados envolvidos sobre questões como os limites e municípios da região, os instrumentos necessários, os objetivos e a adequação às necessidades específicas de gestão.

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

I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;

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

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

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

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do *caput* deste artigo.

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do *caput* do art. 2º.

Mais uma vez, ao definir o conteúdo mínimo das LCEs instituidoras das RMs e AUs, o Estatuto da Metrópole induz à uniformização da criação, do funcionamento e do tratamento dessas unidades territoriais no Brasil. Esta é, aliás, a função de uma norma geral: harmonizar conceitualmente certos temas genéricos, cuja relevância permeia todas as esferas federadas (União, estados, DF e municípios), de modo a constituir um sistema nacional. São temas, portanto, que merecem tratamento uniforme e devem ser feitos sob diretrizes comuns a todos, ainda que os entes sigam detendo competências para disciplinar o assunto.

Conforme Brasil (2015), as LCEs que instituírem as RMs e AUs deverão prever, além dos municípios integrantes, as FPICs, que justificam a criação das unidades territoriais, a estrutura de governança interfederativa e os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução das FPICs (art. 5º, I a IV).

Alm disso, a escolha dos municpios e a definio das FPICs devero ser baseadas em critrios tcnicos capazes de demonstrar a efetiva configurao de uma AU ou de uma metrpole FPIC (art. 5, 1). No caso especfico das RMs, por exemplo, necessrio evidenciar os critrios do IBGE que demonstrem a influncia da AU no mbito nacional ou sobre rea de influncia de uma capital regional. Essas previses representam uma valorizao do processo legislativo e uma exigncia de que este adquira densidade do ponto de vista tcnico, o que pode ser considerado um aprimoramento institucional importante desse mesmo processo.

Essas justificativas podero consistir em diagnsticos e estudos sobre aquela unidade territorial e aparecer nos projetos de lei visando criao das RMs e AUs, por meio de exposies de motivos mais consistentes, por estudos de impacto legislativo ou de viabilidade metropolitana a serem publicizados e debatidos ao longo da tramitao legislativa.

Chama a ateno o disposto no 2 desse art. 5: o legislador parece ter tornado imunes s regras de observncia dos critrios tcnicos as unidades regionais criadas at a data da edio do Estatuto da Metrpole. Ou seja: de acordo com o dispositivo, as RMs criadas at 12 de janeiro de 2015 no precisam configurar uma metrpole, conforme critrios adotados pelo IBGE. Esse, contudo, seria o caso da grande maioria das RMs atualmente existentes, pelo que a exceo colocada parece reduzir significativamente a eficcia jurdica da lei.

Partindo-se da ideia central j exposta de que o Estatuto da Metrpole, sendo lei geral, estabelece diretrizes uniformizadoras e que apontam para a melhoria na gesto metropolitana em nvel nacional, recomendvel que seja feito um esforo interpretativo, no sentido de entender que ele aplicvel, na ntegra, a todas as unidades territoriais regionais, as constitudas antes e depois de sua edio. Essas unidades devem reorganizar suas estruturas de governana, elaborar e aprovar seus PDUIs, observar as regras de gesto plena para obteno dos recursos federais, entre outros aspectos.

Nesse sentido, a exceo colocada no 2 do art. 5 deve ser enxergada como pontual, e no impede que sejam institudas, nas prprias leis estaduais criadoras das unidades regionais, novas regras de observncia de justificativas e critrios tcnicos. Por exemplo, na ocasio da reviso da LCE para adequao da estrutura de governana, o estado pode inserir previso de que o PDUI seja baseado em estudos e critrios tcnicos, os quais devero ser refeitos no momento de reviso do plano. Articulaes como esta podero dar efetividade ao marco legal das unidades territoriais regionais, de forma intertemporal.

Outra questo fundamental a ser averiguada no mundo dos fatos se o Estatuto da Metrpole de fato est orientando a formatao das novas unidades regionais, ou, dito de outra forma, se os estados esto observando o marco legal para exercerem a sua competncia.

Ilustrativamente, cerca de um ano e meio depois da edição do Estatuto da Metrópole, foi instituída a RM de Ribeirão Preto, pela Lei Complementar (LC) nº 1.290, de 6 de julho de 2016, resultado do PL nº 16/2016, apresentado pelo governador do Estado de São Paulo. A tramitação ocorreu em regime de urgência e em trinta dias a Lei Estadual nº 1.290/2016 foi aprovada.

Em consulta ao processo que deu origem à lei, na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, verificou-se que não houve qualquer menção ao Estatuto da Metrópole, nem na justificativa do PL, nem nos debates plenários. A Lei nº 13.089/2015 também não apareceu em nenhuma das seis emendas propostas pelos parlamentares, nem foi mencionada no parecer emitido pelas Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Assuntos Metropolitanos e Municipais e de Finanças, Orçamento e Planejamento (Parecer nº 877/2016).¹⁷ Em consulta ao sítio eletrônico da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), foi encontrado relatório técnico de campo analisando a região e apontando características de metropolização, elaborado entre março e abril de 2016, a pedido do governador do Estado.¹⁸ Não foram encontradas referências ao relatório no processo administrativo que deu origem à lei. Não há notícias de movimentação para elaboração do PDUI da região.

Essa análise permite concluir que, seja do ponto de vista formal, seja do ponto de vista material, a RM de Ribeirão Preto não guarda aderência aos parâmetros e diretrizes estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole.

Há também a situação limite de quatro RMs instituídas pelo estado do Paraná exatamente no mesmo dia da publicação do Estatuto da Metrópole, sem que fossem apresentadas justificativas técnicas: Toledo (LC nº 184/2015), Campo Mourão (LC nº 185/2015), Cascavel (PL nº 186) e Apucarana (LC nº 187/2015).

Pode ser cedo para afirmar que o Estatuto da Metrópole “não pegou”, mas é necessário acompanhar essa nova onda de institucionalização para verificar o grau de compatibilidade da institucionalização de unidades regionais com o modelo de diretrizes fixado pelo estatuto, e analisar eventuais prejuízos de um chamado “inflacionamento metropolitano” sem observância dos parâmetros legais. É importante, ainda, monitorar qual tem sido e qual será o caminho adotado pelas RMs já instituídas, a fim de se analisar o processo de adequação ao Estatuto da Metrópole.

Uma saída, na tentativa de equilibrar a fluidez do território metropolitano com certo nível de estabilidade necessária à gestão, pode ser a previsão, em lei estadual, de que, na ocasião da elaboração do PDUI (para as regiões já instituídas e que ainda não tenham o plano) e/ou revisão (para todas as unidades territoriais

17. Informações disponíveis em: <<http://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1319780>>.

18. Relatório disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/CatalogoEmplasa.aspx>>.

no futuro), sejam realizados novos estudos técnicos, a fim de se identificar as novas dinâmicas daquela localidade.

O desafio, em todo caso, reside em identificar quais os impactos jurídicos, institucionais e técnicos dessa criação sem observância dos parâmetros legais. Em princípio, por se tratar de norma geral, de caráter nacional e com presunção de constitucionalidade, a Lei nº 13.089/2015 deveria ser observada por todos os estados na instituição das RMs e AUs, sob pena de essas unidades territoriais não surtirem efeitos jurídicos e não receberem o apoio institucional da União, por não cumprirem com o requisito da gestão plena.

CAPÍTULO III – DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

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

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

Por governança interfederativa, podemos entender o conjunto de arranjos político-institucionais, de processos decisórios, de correlação de forças e de mecanismos de gestão e financiamento voltados para solucionar funções públicas que interessam a mais de um município numa mesma RM ou AU. A definição precisa do Estatuto da Metrópole encontra-se no art. 2º, inciso IV: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015).

Em outros estudos realizados pelo Ipea sobre o processo de metropolização institucional que vem ocorrendo no Brasil, tem-se apontado a fragmentação e a fragilização da gestão metropolitana como principais características desse processo.¹⁹

19. Segundo Costa e Tsukumo (2013, p. 323), “A instituição de uma RM, à rigor, tem a ver com uma intenção de atuar no espaço-tempo que é objeto de seu recorte territorial. Não faz sentido pensar uma RM sem pensar em sua gestão, qualquer que seja a intenção que levou à sua instituição” (grifo nosso).

Sem dvida, a construo de um sistema de governana slido e estvel nas RMs e AUs fator central para que a organizao, o planejamento e a execuo das FPICs sejam realizados de forma adequada e eficiente.

O Estatuto da Metrpole, atento importncia do tema, dedicou a ele o seu captulo III e trouxe vrias novidades: conceituou a governana interfederativa, estabeleceu os princpios e diretrizes especficos e previu a estrutura mnima de governana nessas unidades territoriais.

Nesse captulo, buscou-se propiciar o equilbrio interfederativo e criar condies para que as RMs e as AUs cumpram sua razo de existir. Retoma-se o princpio da gesto democrtica da cidade, consagrado pela CF e pelo Estatuto da Cidade, e afirma-se os princpios da prevalncia do interesse comum sobre o local, com respeito s peculiaridades e autonomia dos entes, do compartilhamento de responsabilidades e da busca do desenvolvimento sustentvel, vetores norteadores do planejamento metropolitano (art. 6).

A oposio entre interesse comum e interesse local uma das mais clssicas polmicas que envolvem as discusses sobre governana metropolitana e relaciona-se diretamente com a ideia de competncia e autonomia dos entes federativos no Brasil.

O pas adotou o federalismo como forma de Estado.²⁰ Por Federao entende-se a forma de Estado composta pela reunio de estados-membros que conservam, cada um, certo nvel de autonomia, mas que se submetem a uma nica lei maior comum, a Constituio, que estabelece a existncia de um governo central detentor de soberania, e, ao mesmo tempo, prescreve a descentralizao das competncias. Conforme a CF/1988, a peculiaridade do federalismo brasileiro reside na autonomia e na caracterizao dos municpios como entes federados, sem relao de subordinao com os estados-membros ou com a Unio (art. 1 c/c art. 18, *caput*; art. 30).²¹

Da que cada ente federado tem um plexo de competncias arrolado pela CF e, na prtica, as interpretaes acerca dos limites e interfaces de competncias constitucionais tm sido objeto de estudos e discusses. No que toca aos municpios, o art. 30, nos incisos II, V e VIII, reserva a eles a competncia para legislar sobre assuntos de interesse local; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concesso ou permisso, os servios pblicos de interesse local, includo o de transporte coletivo

20. O federalismo brasileiro do tipo centrfugo: com a proclamao da Repblica, o Estado unitrio do Brasil Imprio foi desmembrado em diversos estados-membros, num esforo de desagregao. A viso de nossa forma de Estado como *federalismo centrfugo* permite explicar a federao extremamente centralizada.

21. Logo no art. 1 da CF/1988 enunciada a forma do Estado brasileiro: trata-se de um Estado federal, formado pela unio indissolvel dos estados, municpios e DF. O assunto retomado no art. 18, em que so apresentadas as quatro entidades que compem o Estado brasileiro: a Unio, os estados, os municpios e o DF, todos autnomos, enfatiza a parte final do preceito, nos termos da Constituio. Em sntese, um dos princpios estruturantes do ordenamento brasileiro o federalismo.

(que tem caráter essencial); e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. A expressão “interesse local” não é de fácil definição.

O tema da governança metropolitana não poderia estar mais ligado à discussão sobre o federalismo: trata-se, exatamente, do arranjo institucional que viabiliza o exercício de competências de mais de um ente, num espaço que vai além dos limites político-administrativos e territoriais. A essência (e o desafio) da metrópole e das demais unidades regionais é justamente o fato de elas não se limitarem a um único território e demandarem ação integrada.

É certo que a autonomia dos entes deve ser preservada na estrutura de governança, por ser princípio estruturante do Estado de Direito brasileiro. Porém, ao se verificar a existência de problemas que não lhes são exclusivos, ou seja, problemas e situações que são *comuns* aos entes, coloca-se a necessidade de articulação de relações de cooperação entre os entes. Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole, a despeito de não haver previsão específica na Constituição, estabelece a prevalência do interesse comum sobre o local como princípio da governança interfederativa. É de se questionar se a União poderia instituir esse princípio, tendo em vista que uma interpretação mais centralizadora desse dispositivo poderia dar ensejo à invasão da autonomia dos municípios. O art. 182 da CF, por sua vez, sinaliza para essa possibilidade ao ter estipulado a reserva legal da União para fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, destacando ainda que o tema apresenta considerável conexão normativa com as atribuições político-administrativas comuns endereçadas ao conjunto de entes federativos, consoante a abrangência territorial, nos termos do art. 23 do mesmo texto constitucional.

Além dos desafios de se separar o que é local do que é comum, coloca-se a questão de como fixar limites entre a dimensão local e regional de cada FPIC. No caso do transporte, por exemplo, não se questiona que, no caso de conurbação, quase sempre se trata de FPIC, porém pode-se cogitar identificar quais as linhas e fluxos que são, de fato, metropolitanos. No caso de FPICs que envolvem serviços públicos, o desafio é ainda maior, tendo em vista que deverão ser desenvolvidos contratos interfederativos.

Em todo caso, o que parece é que a Lei nº 13.089/2015 pretendeu explicitar e operacionalizar o *dever de cooperar*, insculpido na Constituição, para a solução da questão metropolitana, desde que seja para a realização das FPICs. A cooperação federativa constitui um dos postulados do sistema federativo, e o estatuto oferece instrumentos para viabilizar a cooperação como caminho direcionado à gestão de problemas comuns a mais de um ente.

Claro está que, mesmo no ambiente de cooperação, a autonomia dos entes deve ser preservada. Verifica-se, no estatuto, uma tendência de modificação interpretativa sobre a atuação federativa do município no âmbito regionalizado.

Em vez de uma abordagem que identifica autonomia como atuação isolada, há uma reorganização da noção de autonomia municipal em contexto mais favorável à cooperação federativa. Nesse sentido, a saída para a compatibilização entre autonomia dos entes e prevalência do interesse comum sobre o local parece ser a ideia de *compartilhamento*.²² Tanto que também é princípio da governança interfederativa o “compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado” (Brasil, 2015, art. 6º, II).

A identificação de um interesse regional não implica a anulação das competências em nível local, mas, antes, atrai os municípios para que exerçam suas competências em âmbito colegiado. Isso quer dizer que *todos* os entes a quem interessa aquele assunto passarão a deliberar sobre ele. Daí a necessidade de se criar um sistema de deliberação e de poder decisório (não necessariamente homogêneo) que permita de fato a representatividade de todos os entes no âmbito da governança metropolitana. Nesse aspecto, impõe-se também o desafio de identificar os limites daquilo que seja considerado FPIC, pois numa função pública de saneamento, por exemplo, não são todas as etapas e dimensões dos serviços que serão necessariamente executadas em comum.

A conclusão é que a estruturação de governança equilibrada e sem concentração de poder decisório é um meio de garantir a autonomia dos entes, na medida em que viabiliza o efetivo exercício da competência para assuntos regionais.

Da gestão democrática da cidade falar-se-á nos comentários sobre os artigos seguintes.

A efetividade no uso dos recursos públicos aponta para a ideia de racionalidade e otimização para o cumprimento de deveres e atribuições. Os recursos públicos não se limitam aos recursos financeiros, abrangem também recursos humanos, materiais, logísticos etc. No caso, a governança interfederativa deve se pautar pela melhor utilização possível para garantir a realização de suas funções no âmbito da

22. Sobre este assunto, o STF teve a oportunidade de se manifestar nos autos da ADI nº 1.842/RJ, entendendo que a gestão compartilhada não esvazia a autonomia municipal. Constou da ementa: “(...) O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. (...) O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. (...) É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. (...) A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto”. A decisão, prolatada em 6 de março de 2013, antes da edição do Estatuto da Metrópole, foi objeto de recurso (embargos de declaração) e segue sem julgamento definitivo. Importante esclarecer que os embargos de declaração, pela sua natureza, têm baixo alcance no que refere à capacidade de modificar a decisão. Em todo caso, pode ser que o STF evoque o Estatuto da Metrópole, que não existia à época do julgamento, para fundamentar suas próximas decisões. Ver ADI nº 1.842, Relator(a): Ministro Luiz Fux, Relator(a) p/ Acórdão: Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001. Disponível em: <<https://goo.gl/m1eBkC>>.

unidade territorial. Para tanto, deve ser considerada também a escala de determinados serviços para atender às FPICs.

Nos casos em que as FPICs resultem em prestação de serviços públicos, que eventualmente serão prestados por meio de concessão pública, com respaldo no art. 175 da CF, a interpretação dessa diretriz parte da leitura conjunta da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, chamada Lei de Concessões,²³ art. 6º, que determina que “toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato” (Brasil, 1995). No parágrafo primeiro, define-se serviço adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Isso deve ser observado no âmbito da execução dos serviços públicos atrelados às FPICs.

A busca do desenvolvimento sustentável apresenta-se também como princípio para a governança metropolitana. A definição mais conhecida do desenvolvimento sustentável surgiu da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992 (ECO-92): satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades. Pode-se interpretar que o desenvolvimento sustentável deve ser buscado em todos os seus componentes: sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e sociopolítica.

Importante registrar que este texto não parece ser sistêmico no que se refere às normas urbanísticas, eis que pode ser identificada uma lacuna normativa sobre os princípios relativos à gestão das cidades – com exceção do que se refere à gestão democrática, referida no inciso V do art. 6º. Não foram explicitados os princípios da República Federativa do Brasil insculpidos no art. 3º da Constituição, tais como a erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Apesar dessa lacuna, a leitura mais adequada é a que considera todos esses princípios de forma sistêmica.

23. Essa lei dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da CF, além de dar outras providências.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Com as diretrizes do art. 7º, o Estatuto da Metrópole reforça a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão, observado o imperativo de gestão democrática das cidades, com referência ao que dispõe o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Brasil, 2001).

Importante recorrer aos arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade, nos quais a gestão democrática da cidade é detalhada.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferncias sobre assuntos de interesse urbano, nos nveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No mbito municipal, a gesto oramentria participativa de que trata a alnea f do inciso III do art. 4 desta lei incluir a realizao de debates, audincias e consultas pblicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes oramentrias e do oramento anual, como condio obrigatria para sua aprovao pela Cmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regies metropolitanas e aglomeraes urbanas incluiro obrigatria e significativa participao da populao e de associaes representativas dos vrios segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exerccio da cidadania.

A referncia ao Estatuto da Cidade relevante porque a gesto democrtica no ambiente urbano tem se consolidado de diversas formas desde a edio da lei, de modo que as experincias podero ser aproveitadas no mbito metropolitano – tal como os instrumentos de participao j instituídos para elaborao dos planos diretores, conselhos j criados etc.

O Estatuto da Metrpole tambm induz a compatibilizao dos planos plurianuais (PPAs), leis de diretrizes oramentrias e oramentos anuais dos entes envolvidos na governana interfederativa, justamente para que as decises tomadas no mbito metropolitano possam ser executadas e refletidas no planejamento oramentrio de cada um deles. Para tanto, estratgias como rateio de custos e alinhamento das polticas e do planejamento oramentrio dos entes envolvidos na governana interfederativa devem ser empregados.

Destaca-se a norma contida no pargrafo nico do art. 7, que determina, na aplicao dessas diretrizes, a necessidade de serem consideradas as especificidades dos municpios quanto populao, renda, ao territrio e s caractersticas ambientais. A regra valiosa: cada municpio integrante da mesma unidade territorial urbana vive uma realidade distinta. Numa mesma RM, pode haver, por exemplo, municpios que so polos industriais, e outros que so cidades-dormitrio. Os industriais costumam abrigar metade (ou mais) da populao e da renda de toda a unidade territorial. H municpios que detm bacias hidrogrficas e, embora abasteam grande parte da populao de toda a regio, enfrentam sozinhos os nus e as vedaes ambientais.

Nesse sentido, a construo da governana interfederativa consiste em oportunidade para equilibrar a assimetria existente entre os diversos municpios. Essa disposio poderia ter sido expressamente arrolada como princpio ou diretriz,

consagrando-se o aspecto redistributivo na governança metropolitana, com vistas à reversão das desigualdades existentes no âmbito da própria RM.

Não se trata de estabelecer a igualdade formal entre todos os entes, pois os municípios em geral são bastante distintos, e essas diferenças são enriquecedoras. Trata-se, antes, de identificar quais critérios podem ser mais aderentes às especificidades de cada unidade regional, em consonância com o “campo funcional” ou a FPIC em questão.

A lei nos oferece algumas pistas: apresenta os critérios de população, renda, território e características ambientais. Esses critérios, porém, são exemplificativos e não excluem outros ou a combinação de mais de um deles. O peso da votação de cada ente e também da participação dos representantes da sociedade civil pode ser, por exemplo, proporcional à sua população ou à sua participação no produto interno bruto (PIB) da região. Pode, ainda, ser uma combinação de dois fatores: tem mais peso no processo decisório o município que possui maior renda e maior número de pessoas. Importante ter em vista que os municípios de menor renda e menor população devem ser considerados no ambiente da governança, exatamente porque um dos objetivos da gestão metropolitana é reduzir as assimetrias entre os entes e melhorar a qualidade de vida de todos os cidadãos que habitam a unidade regional.

Um caminho que pode ser experimentado é o atrelamento do poder decisório às contraprestações e aos investimentos oferecidos pelo ente para o funcionamento da RM, AU ou microrregião. O poder decisório seria, assim, um espelhamento da proporcionalidade do ente no rateio do financiamento¹ das FPICs. Além de gerar o interesse do ente em contribuir – para que, assim, ele tenha mais poder na instância decisória –, os processos decisórios passam a ter importante dimensão de responsabilidade, por esperar-se que o ente a investir recursos queira monitorar e decidir sobre a adequada aplicação. Em termos da economia, cria-se o incentivo adequado aos entes para que fiscalizem a efetividade dos gastos realizados.

A ocasião da estruturação da governança pode ser entendida como uma oportunidade para experimentar e criar arranjos inovadores que respeitem as peculiaridades locais. Nesse caso, o legislador deixou bastante liberdade para o estado-membro. É imprescindível, contudo, salientar que a eleição dos critérios de repartição do poder decisório é extremamente delicada e poderá definir rumos bastante distintos à governança interfederativa, merecendo especial atenção e cautela.

O Estatuto da Metrópole trata também da necessidade de se instituir um sistema integrado de alocação de recursos e estabelece a diretriz de que a execução das FPICs seja realizada de forma compartilhada, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança.

Neste ponto, o Estatuto da Metrópole merece uma crítica: o tema da gestão financeira e orçamentária das unidades regionais foi tratado de forma muito superficial. Ao não enfrentar a matéria, a lei deixa lacuna relevante para o tratamento das questões metropolitanas.

Desse modo, a formatação do financiamento metropolitano segue sendo um dos principais desafios da questão metropolitana, haja vista a assimetria existente entre os entes federativos e a ausência de um regime capaz de promover a equalização fiscal. Rezende (2010, p. 89) sugere que um novo modelo de financiamento deve ser estruturado em bases sólidas, a partir de transformações institucionais que favoreçam a cooperação e induzam a um compromisso político com o projeto metropolitano. Segundo o autor, as medidas a serem adotadas perpassam a revisão do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a utilização da parcela atribuída aos municípios metropolitanos para dar início a: um regime de equalização fiscal; utilização da cota-parte dos municípios metropolitanos, nos repasses do governo federal aos estados, para reforçar o regime de equalização metropolitano; introdução gradual de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais para financiamento de políticas sociais e investimentos na infraestrutura metropolitana; criação de requisitos que estimulem a cooperação metropolitana no caso do acesso ao crédito administrado por instituições de crédito controladas pelo governo federal, bem como o fornecido por organismos multilaterais; e construção de acordos tarifários que facilitem a formação de parcerias e o envolvimento do setor privado na provisão de serviços metropolitanos. Embora o autor refira-se apenas ao FPM, acredita-se que os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) também poderiam ser considerados para fins da gestão das FPICs, especialmente considerando-se o papel articulador e estratégico do estado.

Alguns estudiosos têm defendido que um dos modelos para guiar o compromisso metropolitano, no que se refere ao rateio de recursos e ao financiamento, é o vivenciado pelos consórcios públicos, com base na Lei nº 11.107/2005 – inclusive porque o próprio Estatuto da Metrópole os arrola como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º, VI). O desafio, também nesse caso, perpassa a dificuldade de se instituir a estrutura de governança e garantir a cooperação de todos os entes, haja vista se tratar de um arranjo voluntário.

Questão fundamental constante no art. 7º, inciso V, do estatuto, é o estabelecimento da diretriz de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às FPICs. Estão presentes, no estatuto, especificamente nessa disposição, as ideias de democracia participativa e de *accountability*.

Sabe-se que a CF/1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” em decorrência de, entre outros avanços, ter ampliado os mecanismos de participação

no processo decisório federal e local. Segundo Rocha (2008), a Constituição estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da administração pública, chamando a atenção para a participação no planejamento urbano, com a previsão de cooperação das associações representativas, no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (art. 29, XII).²⁴ Este preceito, por interpretação lógica, também se aplica ao ambiente metropolitano, o qual nada mais é que o agrupamento dos municípios.

O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações e políticas realizadas e sua respectiva prestação de contas (Ipea, 2010). No âmbito metropolitano, as decisões recaem sobre funções e serviços públicos de mais de um ente federado, ou seja, impactam a população de vários municípios, o que requer ainda mais transparência de forma a permitir o controle.

A operacionalização da forma de participação impõe inúmeros desafios – que já vêm sendo verificados e enfrentados –, por ocasião da instituição de processos participativos no âmbito dos municípios (elaboração de planos diretores, orçamentos participativos, experiência dos conselhos municipais etc.).²⁵ Questões como a forma de identificação e de escolha dos representantes, a busca por processos que permitam a interlocução e os limites de participação – se é de caráter opinativo ou decisório, como requisito de formação da vontade ou de seu impedimento, veto, por exemplo – já integram a pauta das agendas políticas diariamente, e o aprendizado das experiências dos instrumentos urbanísticos pode ser aproveitada. Impõe-se, sobretudo, a necessidade de reconhecer a identidade do “cidadão metropolitano”, com poder de participar das escolhas de caráter regionalizado, eis que guarda uma relação de interdependência com outros municípios.²⁶

24. “Art. 29. O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal.”

25. Santos Júnior e Montandon (2011) apresentaram um balanço dos principais avanços quanto à implantação do Estatuto da Cidade e à elaboração de planos diretores nos municípios brasileiros. O trabalho contempla a formulação dos planos diretores e aspectos de implementação das políticas públicas cujas condições de possibilidade se encontram nos planos diretores. Em outra publicação importante, Ipea (2011) reúne num só volume alguns dos principais autores nacionais que se debruçaram sobre o tema das Instituições Participativas (IPs) e seus efeitos. Lima (2017), em dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Mudança Social e Participação Política da Universidade de São Paulo (USP) também traz considerações relevantes sobre o tema.

26. A lei que reestruturou a RM de Belo Horizonte, LC nº 89, de 12 de janeiro de 2006, chegou a prever legalmente o “cidadão metropolitano” para fins de candidatura no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, nos seguintes termos: “Art. 6º Os representantes dos demais municípios e da sociedade civil organizada a que se referem os incisos VI e VII do caput do art. 5º serão eleitos em Conferência Metropolitana, para mandato de dois anos, permitida uma recondução. § 1º Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a vinte e um anos. (...) § 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se cidadão metropolitano aquele que resida na RMBH há no mínimo dois anos” (Minas Gerais, 2006, grifo nosso).

É fundamental que seja assegurada a participação de vários segmentos da sociedade civil, manifestando-se os múltiplos interesses públicos. Recomenda-se que sejam consideradas as orientações do Conselho Nacional das Cidades (Con-Cidades), por meio de suas resoluções, e que os segmentos da sociedade sejam, no mínimo, aqueles que o compõem, consoante previsão do art. 4º do Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006.²⁷

Nota-se ainda que, em grande parte das RMs, a sociedade civil participa apenas das instâncias consultivas, não detendo poder decisório. Em outros casos, pequena parcela da população é efetivamente considerada para fins de representação. Há, ainda, situações nas quais o conselho tem efetivo poder deliberativo e conta com ampla representatividade social, porém suas reuniões são pouco frequentes, e, na prática, o centro dinâmico e de poder da gestão metropolitana acaba por recair sobre as outras estruturas que não contam com a participação.

Essas situações deverão ser ajustadas às novas diretrizes do Estatuto da Metrópole. A LCE que instituir a RM poderá detalhar o processo de escolha e o peso dos votos dos representantes da sociedade civil. É importante, também, que a lei trate de aspectos procedimentais, tais como a forma das indicações e de escolha dos representantes e quais serão as instâncias onde elas estarão localizadas (no município ou no estado).

Para que o processo seja ainda mais participativo, sugere-se a realização de audiências públicas para tratar especificamente sobre a forma de representação da sociedade civil a ser estabelecida pela lei, criando-se, assim, um ambiente participativo para discutir a própria participação.

A mera realização das audiências, contudo, não é suficiente se não estiver associada a mecanismos efetivos de *accountability*. Em outras palavras, os encaminhamentos, consensos e críticas formulados em sede de audiência pública merecem ser especificamente enfrentados na formulação da política, sob pena de servir de mero instrumento retórico de “legitimação” da decisão adotada.

27. “Art. 4º O ConCidades é composto pelos seguintes membros, organizados por segmentos: I – dezesseis representantes do Poder Público Federal, sendo: a) três do Ministério das Cidades; b) um da Casa Civil da Presidência da República; c) um do Ministério da Cultura; d) um do Ministério da Fazenda; e) um do Ministério da Integração Nacional; f) um do Ministério da Saúde; g) um do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; h) um do Ministério do Meio Ambiente; i) um do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; j) um do Ministério do Trabalho e Emprego; l) um do Ministério do Turismo; m) um do Ministério da Ciência e da Tecnologia; n) um da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; e o) um da Caixa Econômica Federal; II – nove representantes do Poder Público Estadual, do Distrito Federal ou de entidades civis de representação do Poder Público Estadual e do Distrito Federal, observado o critério de rodízio entre os Estados, o Distrito Federal e as entidades civis; III – doze representantes do Poder Público Municipal ou de entidades civis de representação do Poder Público Municipal; IV – vinte e três representantes de entidades dos movimentos populares; V – oito representantes de entidades empresariais; VI – oito representantes de entidades de trabalhadores; VII – seis representantes de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e VIII – quatro representantes de organizações não-governamentais” (Brasil, 2006, grifo nosso).

Por fim, note-se que, embora a lei nada fale a respeito, não há vedações para que se cogite a participação de representantes do Poder Legislativo na estrutura de governança, estimulando o diálogo e caminhos de negociação e alinhamento entre os diferentes poderes.

O tema compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana será tratado nos comentários ao artigo 9º, ocasião em que serão estudados os instrumentos do desenvolvimento urbano integrado.

A previsão da estrutura mínima no art. 8º tem o objetivo de harmonizar as instâncias decisórias das RMs e AUs, bem como visa assegurar que a estrutura seja capaz de cumprir as funções indispensáveis ao funcionamento das unidades territoriais. Não se espera que todas as unidades territoriais do Brasil tenham exatamente a mesma estrutura, mas se pensou no mínimo necessário para seu efetivo funcionamento.

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.

A instância executiva possui papel mais estratégico, e a instância colegiada deliberativa é o *locus* de discussão e de deliberação sobre todos os aspectos das RMs e AUs, comportando maior pluralidade de atores. Residem dúvidas sobre o alcance da expressão “deliberação”, especialmente considerando que, nessa instância, haverá representantes da sociedade civil. Nesse sentido, as LCEs poderão esclarecer o papel desse órgão, estabelecer critérios de nomeação dos representantes, abordar a interface das decisões dessa instância com os demais órgãos, notadamente a instância executiva.

A organização pública com funções técnico-consultivas parece corresponder a um órgão mais temático e interdisciplinar, destinado a subsidiar as demais instâncias na realização de suas funções. Na experiência das RMs existentes, parece corresponder às “câmaras técnicas”, ou às próprias agências de planejamento que foram criadas pelos estados. Uma alternativa para esclarecer o papel dessa organização poderia ser a previsão, na lei, das atribuições relacionadas às FPICs.

Por fim, como visto anteriormente, sem o estabelecimento de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, a estrutura de governança não se pode sustentar (art. 8º).

É importante que a estruturação da governança, com vistas à adequação ao Estatuto da Metrópole, leve em consideração as estruturas que já tenham sido implementadas nas unidades territoriais urbanas, de modo a aproveitar a experiência e as negociações que já tenham gerado resultados efetivos de cooperação entre os entes federados. Pode ser o caso, por exemplo, do aproveitamento dos consórcios públicos já instituídos como instâncias decisórias setoriais, ou das entidades de transporte metropolitano já existentes. O desafio, nesse caso, seria dimensionar eventuais conflitos que podem surgir de sobreposição de normas e de esferas de decisão.

A melhor interpretação do Estatuto da Metrópole parece ser aquela que submete esses órgãos setoriais, no âmbito de execução de cada FPIC, às diretrizes gerais emanadas do planejamento territorial integrado, hierarquicamente superior e temporalmente (ou logicamente) anterior à prestação de serviços.

Destaca-se, ainda, que a lei não estabeleceu regras sobre a natureza jurídica da estrutura de governança interfederativa, o que abre um leque para que as RMs e AUs organizem-se a partir de suas peculiaridades e de sua realidade local. É importante ter em conta que essa estruturação se reflete diretamente na execução de serviços públicos elencados como FPICs, especialmente nos casos em que há delegação.

Historicamente, no Brasil, sedimentou-se a criação de conselhos de desenvolvimento, normalmente ligados organicamente aos estados e com proeminência de representantes do estado. Isso decorre das normas constantes da LC nº 14/1973, que atribuíam aos agentes do estado o papel de protagonista das decisões metropolitanas. Essas estruturas não possuem personalidade jurídica própria ou recursos específicos.

Uma das alternativas seria a criação de uma autarquia, dotada de personalidade jurídica e capacidades para assumir direitos e obrigações, contratar, exercer poder de polícia (por exemplo, cobrar taxas) etc. A figura está conceituada no art. 5º do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,²⁸ nos seguintes termos: “serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada” (Brasil, 1967). No caso, por se tratar de uma entidade representativa de diversos entes, pode-se cogitar uma autarquia interfederativa, ou seja, ligada à administração indireta de todos os entes que compõem a região metropolitana.²⁹

28. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

29. No âmbito da ADI nº 5.155/BA, o STF, em decisão sumária, sinalizou que a figura parece ser constitucional. A referida ação discute a constitucionalidade da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, que criou a entidade metropolitana da RM de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, e instituiu fundos. Na ADI nº 1.842/RJ, alguns ministros se posicionaram nesse sentido, porém da ementa do Acórdão não constou referência à estrutura da entidade.

Não se trata de tema de consenso entre os estudiosos, especialmente porque muitas experiências que utilizam o modelo de agências, ao qual parece corresponder a figura da autarquia, até o momento, não foram capazes de atuar de forma efetiva e eficiente no que se refere à gestão metropolitana.

Considere-se, ainda, que a instituição de uma instância regional nesse modelo poderá criar, entre as demais, a sensação da perda de autonomia dos municípios, isto é, a figura da agência “genérica” pode instalar um ambiente inibidor das ações locais. Uma alternativa seria o Conselho Deliberativo ter sob sua gestão as companhias, empresas, autarquias e agências temáticas ligadas a uma FPIC específica, cada qual financiada pelo seu próprio sistema (por exemplo, no caso do transporte metropolitano, poderia haver uma empresa cujos sócios fossem os municípios, os quais participariam da governança da empresa de forma proporcional às suas cotas).

Os pontos comuns aos modelos apresentados e que partem da leitura de todo o sistema normativo (CF, Estatuto da Metrópole e jurisprudência do STF) são os seguintes: a governança deve ser interfederativa; ou seja, compartilhada (ainda que alternadamente) entre Estado e Municípios; a representação da sociedade civil na estrutura de governança é obrigatória, em atendimento ao princípio da participação e da gestão democrática da cidade; cabe ao Estado a conformação básica da estrutura de governança, a partir das peculiaridades e das necessidades específicas da região metropolitana que se pretende instituir.

Além disso, para se garantir maior segurança jurídica à gestão e autonomia política e financeira, é recomendável que estrutura detenha personalidade jurídica própria. A personalização é condição para o exercício das competências essenciais para a efetiva integração das FPICs, tais como a competência para celebrar contratos e a competência normativa para controlar a gestão das FPICs (Santos, 2017).

Ressalta-se que, ao focar no estabelecimento dos princípios e diretrizes e ao delinear a estrutura da governança interfederativa apenas quanto às instâncias e atribuições mínimas, o legislador federal concedeu maior liberdade normativa para que essas estruturas possam ser organizadas de acordo com as peculiaridades de cada unidade regional, permitindo experiências diferentes. Tendo em vista que a estrutura virá desenhada na LCE, é recomendável que o estado dialogue com todos os municípios integrantes da RM, previamente à submissão da lei à assembleia legislativa, acerca da estrutura, da participação de cada ente e das atribuições de cada instância, de modo a abrir espaço para negociações e para a construção de consensos, o que poderá permitir, no futuro, a instalação de um ambiente mais equilibrado do ponto de vista político.

CAPÍTULO IV – DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

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

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

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

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

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

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

X – parcerias público-privadas interfederativas.

O Estatuto da Metrópole estabelece uma série de instrumentos para o desenvolvimento urbano integrado. A lista, exemplificativa, resgata os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, arrola instrumentos dispostos em outras leis e típicos de políticas setoriais, além de inovar com o estabelecimento dos seguintes: PDUI; Operação Urbana Consorciada interfederativa (OUCI); compensação ambiental no âmbito metropolitano; e parceria público-privada (PPP) interfederativa.

Ressalte-se, desde já, que as disposições deste texto, bem como de todo o capítulo IV, revelam um desenho das unidades metropolitanas como instrumentos de política urbana e permitem identificar na política regional estabelecida pelo Estatuto da Metrópole forte viés urbanístico. Nessa linha, o estatuto parece ter regionalizado instrumentos urbanísticos que, até sua edição, poderiam operar apenas na escala municipal. Ocorre que, da ampliação quase automática da escala, podem advir efeitos imprevisíveis, na medida em que esses instrumentos foram concebidos para emprego em âmbitos menores, o que requer cuidadoso planejamento e rigorosa avaliação e controle social em sua aplicação.

O PDUI e a OUCI serão tratados neste texto nos comentários específicos sobre os arts. 10 e 24.

Os planos setoriais interfederativos são instrumentos do desenvolvimento urbano integrado, pois, se por um lado orientam a atuação dos entes em âmbito *regionalizado*, por outro também têm o caráter de *especialidade técnica* em relação a

determinado setor. São exemplos: os planos de saneamento básico elaborados para a prestação regionalizada (arts. 14 a 18 da Lei nº 11.445/2007, instituidora das diretrizes nacionais para o saneamento básico); os planos regionais de habitação (Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS); e os planos microrregionais ou intermunicipais de resíduos sólidos (Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, instituidora da Política Nacional de Resíduos Sólidos).

Esta previsão decorre da regra constante no art. 1º, § 2º, porque, como visto, as normas que visam estruturar uma política nacional de desenvolvimento metropolitano necessariamente devem se efetivar de forma articulada com diversas políticas nacionais que lhe são diretamente relacionadas. O desafio será compatibilizar o conteúdo dos planos setoriais com o PDUI, pois se está diante de um plano mais específico, que supostamente foi elaborado por atores mais especializados, em face de outro plano mais generalista, mas que apresenta a visão integrada do território.

Os fundos públicos são reservas de receitas públicas para aplicação especificamente prevista em lei. A grande maioria das leis instituidoras das RMs no Brasil criou ou previu a criação desses instrumentos, porém a avaliação é de que os fundos, em geral, são inoperantes – ou não recebem recursos (Costa e Tsukumo, 2013). Isso decorre dos problemas de gestão e de governança, de modo que a mera implementação do fundo certamente não será instrumento hábil para permitir a gestão metropolitana, devendo ser conjugado com toda a estrutura de governança interfederativa. Por sua vez, é de se questionar se uma RM que não conte com um fundo poderá ser operacional, o que leva a uma reflexão muito mais profunda, já apresentada, sobre a necessidade de um sistema de alocação de recursos suportando a gestão metropolitana.

As zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos referem-se ao macrozoneamento e, como tal, são instrumentos capazes de articular os demais, pois as áreas são caracterizadas como sendo de interesse metropolitano. Nelas, poderão ser articulados vários outros instrumentos, tanto do Estatuto da Metrópole, como do Estatuto da Cidade. As zonas poderão ser definidas no PDUI, e à entidade metropolitana poderá ser prevista a atribuição de deliberar o tratamento específico que será dado àquelas zonas, em conformidade com o PDUI. Nessas áreas, podem ser estabelecidos parâmetros urbanísticos diferenciados de parcelamento, ocupação e uso do solo, considerando-se, por exemplo, a criação de centralidades em rede, o controle da expansão urbana e o equilíbrio e a distribuição de densidades e de atividades no território.

Os convênios de cooperação e os consórcios públicos são instrumentos fundamentais de cooperação interfederativa e não podem ser confundidos com as RMs ou com as AUs. Tais instrumentos foram previstos pela Constituição, no art. 241, que dispõe que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Esse dispositivo foi introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998, que promoveu a reforma administrativa. Alguns anos depois, os consórcios foram regulados pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (Brasil, 2005).

Os consórcios públicos são arranjos institucionais voluntários, formados pela associação de mais de um ente da Federação, com vistas à realização de ações de interesse comum. Também são regulados pela Lei nº 11.107/2005 e têm natureza de autarquias, que integram a administração indireta de todos os entes que o compõem – sendo, então, autarquias interfederativas, ou, ainda, pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, em consonância com a forma jurídica adotada.³⁰ Os consórcios têm sido utilizados em inúmeras situações para o planejamento setorial e regional, podendo também ser multifinalitários, e as experiências bem-sucedidas podem servir de aprendizado para a implementação da governança metropolitana.

Tendo em vista que a regulamentação dos consórcios é bastante detalhada, a sua utilização como instrumento de desenvolvimento urbano integrado pode ser relevante para, por exemplo, tratar de aspectos da gestão metropolitana que não englobem todos os municípios da unidade regional, ou, ainda, para a estruturação de sistema de alocação de recursos para a RM.

O Estatuto da Metrópole, contudo, não deu diretrizes para eventual interface entre os consórcios existentes e as RMs. Em todo caso, é importante que o consórcio, se utilizado, seja concebido à luz de todo o sistema normativo ora evocado, considerando-se os princípios, objetivos e as diretrizes do Estatuto da Metrópole, a fim de operar como ferramenta da gestão metropolitana.

Os convênios de cooperação também são pactos firmados pelos entes da Federação com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificados ou previamente disciplinados por lei editada por cada um dos entes (art. 2º, VIII, do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005). A diferença principal entre os dois instrumentos reside no maior grau de regulamentação e detalhamento dos consórcios,

30. A definição do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005, é a seguinte: “Art. 2º Para os fins deste decreto, consideram-se: (...) I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (Brasil, 2007).

que devem obedecer aos requisitos, às condições e às previsões específicas da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, o que, conseqüentemente, pode trazer maior segurança jurídica aos entes cooperados, não havendo diferenças em relação ao objeto.

Os contratos de gestão são ajustes celebrados pelo poder público com outros órgãos da administração direta e indireta e com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como organizações sociais.³¹ Sua finalidade institucional é ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, consoante o previsto no art. 37, § 8º, da CF e deve ter por objeto a fixação de metas de desempenho.³² Como instrumento de desenvolvimento urbano integrado, pode ser utilizado, por exemplo, para promover parcerias entre diferentes órgãos da administração; a realização de estudos; a gestão de assuntos de determinado setor; a gestão de determinada FPIC de forma conjunta, sendo que os contratantes podem ser os entes integrantes da unidade regional de forma conjunta (como um consórcio) ou a entidade autárquica eventualmente criada. A utilização do contrato de gestão no âmbito do emparceiramento com as chamadas organizações sociais deve ser avaliada com atenção, haja vista as críticas que recaem sobre esse instrumento.

A compensação ambiental consiste em instrumento poderoso para a redução das assimetrias entre os municípios e para o estabelecimento de equilíbrio entre os entes. Na definição do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), trata-se de um “instrumento de política pública que, intervindo junto aos agentes econômicos, proporciona a incorporação dos custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos, em seus custos globais”.³³

Sua finalidade é equilibrar os impactos ambientais previstos ou já ocorridos na implantação de um empreendimento ou no uso e ocupação do solo, funcionando como uma espécie de indenização pela degradação.

31. No caso das organizações sociais, o contrato de gestão é regido pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Já o Decreto nº 6.017/2007, regulamentando a Lei nº 11.107/2005, que tratou dos consórcios públicos, apresenta o seguinte conceito para o contrato de gestão: “Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se: (...) XVIII – contrato de gestão: instrumento firmado entre a administração pública e autarquia ou fundação qualificada como Agência Executiva, na forma do art. 51 da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, por meio do qual se estabelecem objetivos, metas e respectivos indicadores de desempenho da entidade, bem como os recursos necessários e os critérios e instrumentos para a avaliação do seu cumprimento” (Brasil, 2007). Entende-se que todos os conceitos podem ser aplicados ao Estatuto da Metrópole, sendo que a autorização decorre da CF.

32. “Art. 37 (...) § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.” Este dispositivo é resultado das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que promoveu a chamada “reforma administrativa” (Brasil, 1988).

33. Informação disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/compensacaoambiental>>.

No caso das RMs, a compensao seria pensada para as situaes de restrio de uso e ocupao do solo impostas a um municpio para a execuo de uma FPIC, como ocorre com os mananciais para abastecimento metropolitano.

Esse mecanismo passou a ser implantado em nvel federal a partir da edio da Lei n 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservao da Natureza (Snuc), e est diretamente atrelado ao processo de licenciamento ambiental.

Faria (2008), aborda o instituto em suas origens, apresentando diversos pontos crticos. Esto envolvidos no processo os rgos de licenciamento municipais, estaduais e o Comit de Compenso Ambiental Federal (CCAF), rgo colegiado presidido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renovveis (Ibama), que tem competncia para o licenciamento federal.

Alm disso, em nvel federal, h a Cmara Federal de Compenso Ambiental (CFCA), rgo colegiado do Ministrio do Meio Ambiente, composto por membros dos setores pblico e privado, da Academia e da sociedade civil, com atribuies de supervisionar e orientar o cumprimento da legislao referente compensao ambiental oriunda do licenciamento ambiental federal, alm de estabelecer prioridades e diretrizes e auditar a aplicao dos recursos da compensao ambiental federal.

O mecanismo da compensao ambiental est previsto no art. 36 da Lei n 9.985/2000. A sntese de Faria (2008, p. 11) permite entender as linhas gerais do instituto:

(...) 38. O art. 36 da Lei do SNUC permite concluir que, uma vez que o rgo ambiental competente para o licenciamento ambiental conclua que um empreendimento ser causador de significativo impacto ambiental – com fundamento no EIA [Estudo do Impacto Ambiental] e no RIMA [Relatrio do Impacto Ambiental] –, o empreendedor obrigado a apoiar a implantao e manuteno de unidade de conservao do Grupo de Proteo Integral. *O 1 daquele artigo fixou um percentual mnimo [meio por cento dos custos totais previstos para a implantao do empreendimento], porm no fixou percentual mximo, deixando a deciso a esse respeito ao arbtrio do rgo ambiental licenciador;*

39. A regulamentao do art. 36 da Lei n 9.985, de 2000, foi feita pelo Decreto n 4.340, de 22 de agosto 2002, posteriormente alterado pelo Decreto n 5.566, de 26 de outubro de 2005;

40. O pargrafo nico do art. 31 do Decreto Federal n 4.340, de 2002, determina que os percentuais relativos compensao ambiental sejam fixados, gradualmente, a partir do mnimo de meio por cento dos custos totais previstos para a implantao do empreendimento, considerando-se a amplitude dos impactos gerados;

41. O art. 32, por seu turno, impõe a criação das Câmaras de Compensação Ambiental, no âmbito dos órgãos licenciadores. Essas Câmaras têm a finalidade de empreender análises e, conseqüentemente, propor a forma pela qual será aplicada a respectiva compensação. A autoridade competente deve avaliar e, eventualmente, aprovar essa proposta, de acordo com os estudos ambientais realizados e os percentuais definidos;

42. A regulamentação dada pelo art. 31 do Decreto nº 5.566, de 2005, garante ao órgão ambiental licenciador a atribuição de fixar o valor da Compensação Ambiental, estabelecendo o grau de impacto a partir do EIA e do seu respectivo Rima, devendo ser considerados os impactos ambientais negativos e não-mitigáveis para esse fim (grifos nossos).

Importante ressaltar que, em 2008, o STF considerou inconstitucional o referido § 1º do art. 36, ao apreciar a ADI nº 3.378/DF, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI), definindo que não pode haver fixação de limite mínimo na legislação, uma vez que o valor da compensação deve ser fixado proporcionalmente ao impacto.³⁴

Pensando o instituto no âmbito das RMs, o caminho mais seguro parece ser a integração com os órgãos de licenciamento ambientais já existentes e as câmaras de compensação ambiental do estado e dos municípios integrantes das RMs. Sobre o tema, é importante acompanhar a tramitação do PL nº 792/2007, na Câmara dos Deputados, que propõe a edição de lei que disponha sobre a definição de serviços ambientais e dê outras providências. O desafio na utilização desse instrumento consiste na mensuração dos danos/ônus e no cálculo da compensação a ser realizada, bem como na criação de instâncias decisórias que realizem os procedimentos necessários à sua implantação.

Deve ser considerada, também, a LC nº 140, de 8 de dezembro de 2008,³⁵ que indica um interessante experimento de compartilhamento de competências comuns em matéria ambiental, especificamente a proteção das paisagens naturais, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora.

A PPP interfederativa não consiste exatamente em uma novidade, eis que a estruturação não era vedada, mas incluí-la no rol de instrumentos pode estimular o seu uso no âmbito das unidades territoriais. Assim como no caso das

34. "Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/Rima. Inconstitucionalidade da expressão 'não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento', no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento". ADI nº 3.378, Relator(a): Ministro Carlos Brito, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJE-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242 RTJ VOL-00206-03 PP-00993. Disponível em: <<https://goo.gl/NwvbVX>>.

35. "Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981" (Brasil, 2011).

PPPs contratadas por um único ente, deve-se ter rigorosa cautela no processo de emparceiramento com agentes do setor privado, no sentido de garantir o atendimento aos interesses públicos e buscar sempre o bem-estar da população. Também aqui o desafio será a negociação entre os entes, especialmente no que se refere ao financiamento desse tipo de contrato, haja vista se tratar de arranjo complexo do ponto de vista econômico-financeiro.

Na legislação vigente existem outros mecanismos que permitem a contratação em nível regionalizado, os quais, inclusive, já têm sido utilizados em casos concretos, tais como as concessões no âmbito de consórcios públicos e as licitações conjuntas por diferentes entes, consoante previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.³⁶ Deve-se considerar que arranjos contratuais interfederativos podem permitir ganhos de escala e de escopo, visando ao melhor atendimento à população. A opção pelos diferentes arranjos contratuais deverá estar sempre embasada por estudos técnicos e econômicos que demonstrem qual a solução mais adequada para aquela unidade regional, notadamente os estudos de viabilidade técnica e econômica (EVTEs), quando cabível,³⁷ sendo que o modelo jurídico será fundamental para atendimento dos interesses públicos envolvidos.

Tendo em vista a possibilidade de cooperação para a prestação de serviços públicos arrolados como FPICs, é desejável que o arranjo da governança seja desenhado levando-se em consideração a possibilidade de que a entidade metropolitana celebre contratos, assuma obrigações e exerça poder de polícia (por exemplo, a cobrança de taxas) em nome dos entes federados.

Além da PPP e da OUCI, meramente arroladas como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, o Estatuto da Metrópole não tratou de outras possibilidades de ajustes entre poder público e setor privado. Indaga-se se não teria sido o caso de abordar com mais detalhes o papel do investimento privado, em especial tendo em vista que os projetos que visam atender regiões metropolitanas estão quase todos no âmbito de infraestrutura.

36. "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências (...) Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento. § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados. § 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato" (Brasil, 1993).

37. No caso do saneamento básico, por exemplo, a existência de EVTE é condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de tais serviços públicos, nos termos do artigo 11, inciso II, da Lei nº 11.445/2007. Recentemente, o ministro de Estado das Cidades editou a Portaria nº 557, de 14/11/2016, instituindo normas de referência para a EVTE dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, atendendo ao disposto no art. 39, § 4º, do Decreto nº 7.217/2010.

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no *caput* deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo não exime o município integrante de região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas mediante a lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano de região metropolitana ou aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no *caput* deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

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

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

O PDUI é o principal instrumento de desenvolvimento urbano integrado no âmbito das unidades territoriais urbanas, reunindo os demais instrumentos e estabelecendo as diretrizes para que estas se desenvolvam. Na definição do art. 2º,

VI, do Estatuto da Metrópole, é o “instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana” (Brasil, 2015).

No contexto do Estatuto da Metrópole, o PDUI parece assumir o caráter de instrumento central da nova sistemática de gestão metropolitana por ele estabelecida. Pode-se afirmar, então, que o Estatuto da Metrópole de fato institui uma *nova* RM, em relação ao que se conhecia até hoje no Brasil, verificando-se uma onda de institucionalização dessas unidades regionais marcada por maior compromisso com o planejamento integrado das FPICs.

Para Alves (1979, p. 209), a função do plano de natureza metropolitana pode assumir três aspectos:

- a) o de fixar as diretrizes de nível regional, em relação às quais devem os planos municipais ajustar-se; b) o de coordenar a atividade planificadora urbanística dos municípios integrantes de região metropolitana, para evitar contradições, interferências ou superposições, induzindo, especialmente, a compatibilização e harmonização dos múltiplos planos locais entre si; e c) o de orientar o planejamento local com propostas ou opções genéricas que, em sua utilização alternativa, podem ser de observância meramente facultativa, guardando, entretanto, as grandes linhas estratégicas de acatamento obrigatório.

Sua elaboração passa a ser obrigatória para todas as RMs e AUs e deve ser resultado de ampla participação, audiências e debates públicos, envolvendo a sociedade civil e os municípios que compõem a RM, assegurando-se a publicidade dos documentos e das informações produzidas e o acompanhamento do Ministério Público. Quanto a este último ponto, mencione-se que a ausência dessa previsão não impediria o Ministério Público de acompanhar o processo de elaboração do PDUI, haja vista ser sua atribuição institucional a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis.³⁸ O desafio será sempre o de chamar tal entidade e outros órgãos de controle a efetivamente dialogarem e a serem coautores das construções que visam à melhoria das políticas. Em todo caso, essa disposição reforça o princípio da transparência e pode induzir os gestores públicos a criarem interlocução direta e mais amistosa com o órgão, aprimorando ainda mais a gestão democrática e reduzindo os custos de transação do controle.

A dicção do estatuto é pela construção participativa: o PDUI deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa, formatada conforme previsto na Lei, e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil. Isso significa que a reestruturação da governança é pressuposto

38. O art. 127 da CF assim dispõe: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988).

de validade do PDUI, isto é, antes mesmo de elaborar o plano, as RMs e AUs existentes deverão rever sua estrutura de governança, para então iniciarem o trâmite de elaboração do PDUI.

Disso decorre que o entendimento mais consentâneo com a finalidade do Estatuto da Metrópole e à luz de todo o sistema normativo é que as unidades territoriais constituídas antes da edição da lei também devem se organizar antes de elaborarem seus planos.

Depois de tramitar no âmbito da governança interfederativa, o plano será encaminhado à assembleia legislativa estadual, onde será aprovado mediante lei estadual, a qual deverá ser revista a cada dez anos (Brasil, 2015, arts. 10, § 4º, e 11). É de se questionar a previsão da aprovação do PDUI mediante lei estadual, haja vista tratar-se de instrumento interfederativo. Ademais, o STF já teve a oportunidade de firmar entendimento, no sentido de que o plano metropolitano não poderia ser submetido à assembleia, por ocasião do julgamento da ADI nº 1.842/RJ.³⁹

Para que a gestão metropolitana seja efetiva, legítima e democrática, os órgãos deliberativos da gestão metropolitana deveriam deter a competência para aprovação do PDUI, considerando, inclusive, que o estado deve integrar a gestão do ente metropolitano. A submissão do plano às assembleias estaduais pode esvaziar as instâncias deliberativas metropolitanas, ou mesmo distorcer o caráter das suas decisões, por meio das emendas parlamentares e do poder de veto atribuído ao governador de estado.

A conversão do PDUI em lei é juridicamente importante para assegurar a sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios.

Importante mencionar que os arts. 10 e 21 do Estatuto da Metrópole estão sendo formalmente questionados no STF, desde dezembro de 2017, por meio de uma ADI proposta pelo Governador do Pará (ADI nº 5.857/PA).⁴⁰ O acom-

39. Na ADI nº 1.842, questionou-se a constitucionalidade da LC nº 87, de 16 de dezembro de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, que "dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências". No art. 5º, que previa que o Plano Metropolitano, aprovado pelo Conselho Deliberativo, seria submetido à assembleia legislativa (a expressão "a ser submetido à assembleia legislativa" foi julgada inconstitucional). Veja-se o teor do artigo: "Art. 5º São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: I – Elaborar o Plano Diretor Metropolitano, * a ser submetido à assembleia legislativa, que conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, incluídos os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; (...)" * expressão declarada inconstitucional – ADI nº 1.842. Disponível em: <<https://goo.gl/r8wPf5>>.

40 Na ADI nº 5.857, iniciada em 14 de dezembro de 2017 e distribuída ao ministro Dias Toffoli, o pedido é declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 e 21 do Estatuto da Metrópole, que tratam sobre o PDUI e as consequências da não elaboração no prazo previsto. O ministro relator analisou o pedido de tutela antecipada para suspensão dos dispositivos e determinou a adoção do rito abreviado previsto no art. 12 da Lei nº 9.868/199 (lei das ADIs), porém, não deferiu o pedido de suspensão dos dispositivos. Ou seja: até o momento, seguem vigentes.

panhamento da tramitação desta é imprescindível para se verificar a validade das regras sobre o PDUI.

Em todo caso, considerando a regra atual disposta na lei, segundo a qual a assembleia deverá aprovar o PDUI, deve ser buscado o máximo de esforço para que a tramitação seja mais participativa e mostre-se legítima. Daí a importância da discussão exaustiva na estrutura de governança com a participação de todos os integrantes da RM ou da AU, especialmente de sua população.

Novamente, o desafio que se coloca diz respeito à participação dos entes e de suas respectivas populações no processo de elaboração. Acredita-se que a participação social deve ir além da mera representação no âmbito da estrutura de governança. Não se considera razoável interpretar que a mera presença de representantes da sociedade civil na instância deliberativa prevista no art. 8º, II, cumpra o princípio da gestão democrática.

Nesse sentido, devem ser realizados debates e audiências públicos nos municípios integrantes das unidades territoriais. Na redação original, a lei determina, no art. 12, § 2º, I, que sejam promovidas audiências em cada um dos municípios. Ocorre que, neste momento (março/2018), a lei segue vigente com as alterações promovidas pela Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018.⁴¹

Uma das alterações é a retirada dessa exigência, substituindo-se apenas por “ampla divulgação nos municípios”, bem como a inserção de mais dois parágrafos: o § 3º, com a redação “As audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana”; e o § 4º, “A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º, respeitadas as disposições desta lei e das LCs que instituírem as unidades territoriais.”

41. Trata-se de medida provisória que teve por objetivo precípuo adiar o prazo para elaboração do PDUI nas RMs e AUs já instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole, bem como o prazo para elaboração dos planos municipais de mobilidade, previstos na Lei nº 12.587/2012. Consoante explicado no Capítulo 17: “Quanto à validade e à eficácia das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018, deve-se considerar as regras específicas que regem esse tipo de norma: segundo o art. 62 da Constituição Federal, o presidente da República pode adotar medidas provisórias com força de lei, em caso de relevância e urgência, sendo necessário submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Esse mecanismo tem sido amplamente utilizado para prorrogação de prazos que determinam a elaboração de planos. A norma, assim que editada, produz efeitos imediatos, porém, depende de aprovação do Congresso Nacional para ser transformada definitivamente em lei. Trata-se de mecanismo constitucional de controle e equilíbrio dos poderes, para evitar que o Poder Executivo legisle sem o crivo da legitimidade conferida ao Poder Legislativo. A medida provisória tem validade de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Porém, caso não seja votada e aprovada no prazo de quarenta e cinco dias, tranca-se a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado), até que seja votada. Neste período, a Casa fica limitada em suas votações, podendo votar apenas alguns tipos de proposição em sessão extraordinária. Assim, tramita na Câmara dos Deputados, desde 12 de janeiro de 2018, a MP 818/2018, em regime de urgência. Após a apreciação na Câmara, a MPV seguirá para o Senado Federal, que poderá apresentar novas emendas. Segundo informações oficiais da Câmara dos Deputados, se não for votada até 19/03/2019, a pauta ficará sobrestada e, a partir de 2 de abril de 2018, se não prorrogada, perderá a vigência”. Conclui-se, assim, que tais alterações dependem da conversão da MP em lei para alterarem de forma permanente o Estatuto da Metrópole.

Conforme aqui exposto, essa alteração pode trazer prejuízos à participação democrática e até mesmo ferir a autonomia dos municípios integrantes: “Ao contrário de violar a ideia de compartilhamento e integração, a realização de audiências em cada um dos municípios permite que a população seja informada e possa contribuir ativamente com aspectos e decisões acerca da gestão metropolitana, o que pode, a médio prazo, contribuir para a construção de consensos e de uma cidadania metropolitana. A mera divulgação, ainda que seja ampla, não resulta em efetiva participação e pode inibir ou impedir que os cidadãos diretamente impactados contribuam ativamente na elaboração do PDUI. A criação de uma cidadania metropolitana depende em grande parte de esclarecimentos, do estímulo ao debate e do fortalecimento dos canais de participação dos habitantes residentes numa unidade regional, o que tende a ser impulsionado pelas audiências públicas”.

Ressalte-se, contudo, que a alteração não impede que o mecanismo de audiências públicas seja implementado em cada município, já que, segundo proposta constante do § 3º, caberá à instância colegiada deliberativa estabelecer critérios para a realização de audiências públicas.

Nas audiências, preferencialmente, poderão ser aproveitados e ampliados os fóruns que já funcionam, tais como os conselhos municipais e as principais associações da sociedade civil, em lugares diversos do território, evitando-se, contudo, fazer mera transposição e/ou sombreamento de atribuições e deixar de fora importante parcela da população que atualmente não está articulada, mas que é diretamente afetada pela dinâmica metropolitana.

É importante que se leve em consideração o recorte temático da participação, com a orientação e articulação dos órgãos municipais e estaduais responsáveis pelo tema. Por exemplo: ao longo da elaboração do PDUI, é relevante a realização de uma audiência para tratar apenas do tema habitação, e outra somente para saneamento, sem prejuízo de outras oportunidades de discussão ampla do conteúdo do plano.

O Estatuto da Metrópole, ao definir o conteúdo mínimo do PDUI, busca atribuir ao plano o papel de orientador das políticas públicas metropolitanas, para que seja mais que um instrumento meramente formal criado para cumprir obrigação legal, e que possa de fato direcionar o caminho do desenvolvimento urbano integrado. Assim, o PDUI deverá definir as diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias; as diretrizes quanto à articulação intersectorial das políticas públicas afetas à unidade territorial; e o macrozoneamento da unidade territorial urbana.

A lei, em seu art. 12, § 1º, II, também contribuiu para encerrar a antiga controvérsia sobre a que nível de detalhamento se poderia chegar, em escala metropolitana, no ordenamento do uso e ocupação do solo. Assim, o macrozoneamento deve ser utilizado como base espacial para os demais instrumentos do PDUI, isto

é, uma vez definidos os objetivos de cada área da unidade regional por meio do macrozoneamento, todos os demais instrumentos e diretrizes devem estar em harmonia com esses objetivos – tanto os instrumentos do Estatuto da Metrópole quanto os instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos planos diretores, eis que irão ser compatibilizados ao PDUI.

Igualmente, o macrozoneamento da unidade regional serve de base espacial para diretrizes estratégicas de realização das FPICs. Nessa etapa, inclusive, pode-se cogitar a possibilidade da definição de zonas de interesse metropolitano e previsão de que as áreas não definidas como tal continuarão a ser integralmente reguladas pelos municípios. Isso porque as eventuais zonas de interesse metropolitano definidas no PDUI não são retiradas da gestão municipal, mas sobre elas passa a existir outra instância de regulação, em nível metropolitano, à qual a legislação municipal necessitará se adequar.

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

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

O PDUI também deverá delimitar as áreas com restrições à urbanização em razão da proteção ao patrimônio ambiental ou cultural, bem como áreas sujeitas ao controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem. Isso pressupõe a articulação com os órgãos ambientais e de patrimônio históricos existentes, bem como os fóruns de discussão sobre esses temas, a exemplo dos comitês de bacias hidrográficas.

42. "Art. 13. Aos estados caberá disciplinar a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (...) 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).

Resgate-se, aqui, um dos grandes desafios que a gestão metropolitana nos impõe: considerando as inúmeras interfaces entre os diversos sistemas de planejamento e de gestão pública existentes no país, e que a legislação não dá a resposta de como deverão interagir, caberá aos gestores e aos especialistas apontar caminhos, desenvolver modelos, criar procedimentos e rotinas, a fim de alimentar uma futura normativa geral a respeito do tema.

Chama atenção o modo como o PDUI é concebido, no Estatuto da Metrópole, à imagem e semelhança dos planos diretores municipais, como uma espécie de projeção destes em escala regional. Nesse sentido, o PDUI se constitui num plano com acentuada característica urbanística. Esse caráter, porém, em vez de permitir a harmonização do planejamento urbanístico no âmbito metropolitano, pode resultar em perda de efetividade e eficácia dos planos, especialmente o regional, ao criar uma situação de sobreposição, de mera justaposição entre esses instrumentos. Ao criar a obrigação de elaboração do PDUI, o legislador poderia ter aproveitado para direcionar e regular, de forma mais detalhada, a interface entre esse instrumento e os planos diretores.

Por fim, prevê a lei que deverá ser estipulado o sistema de acompanhamento e controle, de forma a permitir o efetivo monitoramento da execução do PDUI pelos cidadãos. O estatuto não definiu em que consiste esse sistema, deixando liberdade para que cada unidade regional implemente o seu. Pode ser que se trate de um sistema que forneça informações e indicadores sobre o cumprimento do estabelecido no PDUI e permita que os cidadãos monitorem e avaliem a execução do plano. Nesse caso, é desejável que o sistema contenha, de forma georreferenciada em meio digital, informações financeiras, econômicas, administrativas, físico-territoriais, cartográficas, geológicas, ambientais, imobiliárias, sociais, culturais, dados sobre a prestação de serviços, informações jurídicas etc. O ideal é que o sistema seja compatível com o sistema da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde),⁴³ permitindo que as informações de ambos os sistemas sejam articuladas.

Para que o monitoramento seja efetivo, deve haver a previsão de que os prestadores de serviços e os agentes públicos forneçam informações ao órgão responsável pela manutenção do sistema – que poderá ser a organização com funções técnico-consultivas, prevista no art. 8º, III, do Estatuto da Metrópole.

Outros mecanismos de monitoramento podem ser previstos no plano, tais como a previsão da obrigatoriedade de elaboração de relatórios de execução e prestações de contas parciais de determinadas atividades e ações previstas no

43. A Inde foi instituída pelo Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008 com a seguinte definição: "(...)conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal" (Brasil, 2008). Informações sobre o Inde disponíveis em: <<http://www.inde.gov.br/>>.

PDUI. No que se refere à utilização de recursos, em caso de existência de fundos, é recomendável a existência de sistema de gerenciamento específico do fundo.

Note-se que o plano diretor, previsto no Estatuto da Cidade (arts. 39 a 42) continua a ser obrigatório, mesmo para aqueles municípios que estiverem inseridos em RM ou AU. Nesse caso, deverão ser compatibilizados com o PDUI, de forma que eles sejam harmônicos (art. 10, §§ 2º e 3º). Aqui, o legislador poderia ter exigido também a compatibilização dos planos setoriais, buscando maior efetividade ao planejamento de escala metropolitana (planos de mobilidade urbana, planos de saneamento básico, planos de gestão integrada de resíduos sólidos, planos locais de habitação de interesse social etc.). Porém, uma vez que esses planos setoriais devem estar ancorados ao PDUI, não é necessária disposição expressa para que a adequação entre os planos seja efetivada.

Ademais, é incontestável, por exemplo, que a definição de vias ou de parcelas do sistema de transporte coletivo como de interesse metropolitano no PDUI enseja, necessariamente, reflexos nos planos de mobilidade urbana dos municípios atingidos. Pelo princípio da prevalência do interesse comum, esses municípios terão, ao final, que se adequar às diretrizes do PDUI, muito embora também seja verdade que, quando possível, há de se levar em consideração os planos já existentes na elaboração do PDUI. O processo é inegavelmente dialético, não sendo possível estabelecer um fluxo fechado para a interface entre os diversos planos.

Em todo o caso, é certo que o PDUI deve influenciar os orçamentos, os investimentos públicos e os planos dos entes federativos integrantes das AUs e RMs, definindo diretrizes que devem ser seguidas nos PPAs, nos orçamentos anuais e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais e também estaduais, tais como aqueles relacionados à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e mobilidade urbana.

No que se refere à vinculação de terceiros perante os planos, indaga-se: havendo disposições divergentes no PDUI e no plano diretor, qual instrumento o particular deverá observar, enquanto não houver a compatibilização? Embora a Lei nº 13.089/2015 não trate do assunto, o entendimento mais razoável, no que se refere à aplicação do PDUI para os particulares, parece ser o seguinte: o PDUI, naquilo que seja autoaplicável, é vinculante para todos desde a sua elaboração e sobrepõe-se ao previsto no plano diretor (por exemplo, parâmetros de uso e ocupação do solo para determinada área). O mesmo deverá ocorrer com aquilo em que o PDUI for mais específico que os planos diretores ou quando se pronunciarem sobre temas que não estejam dispostos nos planos municipais. O ato jurídico perfeito segue protegido, garantindo-se a segurança jurídica aos particulares que já tenham realizado seus atos em pleno atendimento à legislação vigente à época.

CAPÍTULO V – DA ATUAÇÃO DA UNIÃO

Seção I

Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do *caput* do art. 2º desta lei.

§ 1º Além do disposto no *caput* deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do *caput* do art. 2º desta lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do *caput* do art. 2º desta lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Seção II

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

O capítulo *Da atuação da União* materializa o poder das inversões federais sobre os demais entes federativos. Respeitada a autonomia de cada ente, a União pode criar mecanismo de indução ao comportamento dos demais entes federativos. Uma forma que tem sido bastante manejada pela União, no cenário brasileiro, é o estabelecimento de condições para acesso aos recursos federais (tal como ocorreu no caso da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que instituiu a Política Federal de Saneamento Básico). Ao assim proceder, a União impulsiona os demais entes a adequarem-se às políticas nacionais, inclusive apoiando-os nessa adequação – transferindo recursos, por exemplo, para a própria elaboração dos planos exigidos.

No caso do planejamento metropolitano, restou estabelecido pelo Estatuto da Metrópole que a União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa, desde que a RM ou a AU possua gestão plena.

Registra-se, no art. 2º, inciso II, do Estatuto, que uma RM ou AU possui gestão plena quando atende aos seguintes requisitos: *i)* está formalizada e delimitada mediante LCE; *ii)* possui estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Estatuto da Metrópole; e *iii)* já aprovou, mediante lei estadual, o PDUI. Para a RM, é necessário, ainda, que configure uma metrópole, nos termos da definição contida no inciso V do art. 2º da mesma lei.⁴⁴

Para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, a RM que não atenda aos contornos dessa definição será enquadrada como simples AU, isto é, mesmo que a RM seja instituída mediante LCE formalmente válida, caso não haja a efetiva *metropolização*, de acordo com os critérios do IBGE, a unidade territorial criada será tratada como AU. Parece, então, haver uma hierarquização das unidades territoriais, sendo que aquelas unidades enquadradas como RMs com gestão plena receberão um incentivo maior, no âmbito das políticas federais. Na prática, essa diferença de tratamento limitará sobremaneira o acesso de vários municípios a recursos federais, uma vez sabido que muitas RMs foram criadas, ou, ainda, muitos municípios foram incluídos nas já criadas, com o único objetivo de facilitar o recebimento de recursos federais, em decorrência da existência de normas que priorizam investimentos da União em áreas metropolitanas.⁴⁵

O Estatuto da Metrópole prevê, ainda, que a União apoiará a elaboração e a revisão do PDUI, visando estimular e facilitar a adequação das RMs e das AUs às disposições legislativas. Até o momento, não se tem conhecimento sobre a atuação da União nesse sentido, muito embora o apoio aqui mencionado não se limite à questão financeira, podendo desdobrar-se em programas e ações de assistência técnica, por exemplo. Ademais, o § 3º do art. 14 aponta para a possibilidade de regulamentação dos critérios e requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa. Isso poderia ocorrer, por exemplo, via decreto ou por meio de ato normativo emitido por órgão responsável pelas matérias de desenvolvimento urbano.

Sem retirar a importância das previsões comentadas anteriormente, nota-se que a União reservou para si papel muito tímido na gestão das metrópoles brasileiras, o que parece demonstrar que o tema, apesar de ter sido regulado, ainda não se insere

44. "Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se: (...) V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo [IBGE]" (Brasil, 2015).

45. Exemplo relevante deste mecanismo é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, desde a sua primeira versão, lançada em 2007, priorizou investimentos em RMs.

na agenda política prioritária. O dever de cooperação tratado neste texto, previsto na Constituição e evidenciado no Estatuto da Metrópole, parece não alcançar a União, que permanece no voluntarismo. À luz do federalismo cooperativo, poderia ter se cogitado mais atribuições compartilhadas à União, sem que isso significasse ingerência nas autonomias dos entes ou centralização de poder.

A redação original previa, nos arts. 17 e 18, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o que foi vetado pela então presidente da República, com base em parecer dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.⁴⁶ Estudos têm demonstrado que a mera existência de um fundo não é suficiente para garantir o desenvolvimento urbano integrado, pois é preciso que os entes aportem recursos e que haja efetiva governança interfederativa para gerenciar o fundo a partir do planejamento realizado. Em que pese serem os fundos públicos importantes instrumentos, por tenderem a ser mais transparentes e por terem contabilidade segregada, o cenário nacional mostra que, na maioria das RMs, apesar de previstos em suas leis instituidoras, os fundos não contam com recursos e são inoperantes (Costa e Tsukumo, 2013). De toda forma, em decorrência do veto presidencial, o tema do financiamento e da especificação da fonte de recursos para as AUs e RMs segue indefinido no âmbito da alocação de verbas estatais ou públicas.

CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil.

§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

Previu o Estatuto da Metrópole que suas disposições serão coordenadas pelos entes públicos que integram o SNDU, com a participação da sociedade civil. Acredita-se que se trate de uma adequação da proposição original (PL nº 3.460/2004), que pretendia instituir a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e

46. Constatou a justificativa da mensagem de veto: “A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União” (Brasil, 2015 – Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015).

criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas. Após as discussões e alterações decorrentes do processo legislativo, o escopo do projeto alterou-se, tendo-se mantido pontual previsão sobre o sistema.

Ocorre que, a despeito de o Estatuto da Metrópole fortalecer a proposta da criação do SNDU, não chegou a efetivamente instituí-lo ou detalhá-lo, o que gera riscos para sua efetiva implantação. Tem-se, então, que o SNDU previsto na lei não existe no momento, sendo inócuas as disposições acerca dele no estatuto.

O mesmo pode ser dito a respeito de seu subsistema de planejamento e informações metropolitanas que reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs, o qual foi tratado de forma genérica.

Por fim, registre-se que o art. 19 previa que o DF poderia integrar RM ou AU. O dispositivo, porém, foi vetado, sob a justificativa de que o território já integra a Ride criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 –, que regulamenta a LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, entendendo que o instrumento de cooperação federativa adequado é a Ride, e não a RM ou a AU.

A justificativa apresentada não parece tecnicamente apropriada, pois RMs e AUs não se confundem com as Rides. Ao impossibilitar que o DF integre as unidades regionais, retira-se a oportunidade de solução institucional mais estruturada para esse espaço, o qual é sabidamente metropolizado e, ademais, corresponde a área urbana de considerável escala populacional – a terceira “área metropolitana” do país (IBGE, 2008).

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

- a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;
- b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado mediante lei estadual.

Os dispositivos tratam do prazo para a elaboração do PDUI e para adequação do plano diretor, pelos municípios, ao PDUI. Ocorre que, neste momento (março 2018), o estatuto está vigente com as alterações promovidas pela MP nº 818/2018,

que alterou os prazos de elaboração. Conforme explicado na nota de rodapé nº 40 deste capítulo, a norma final sobre os prazos depende de conversão da medida provisória em lei, sendo muito provável que haja efetiva prorrogação, já que o prazo original findou-se em 12 de janeiro de 2018, dia da edição da MP.

Assim, com a redação da MP nº 818/2018, as RMs ou AUs que já existiam antes da edição do Estatuto da Metrópole estão obrigadas a elaborar e aprovar o PDUI até 31 de dezembro de 2021 (art. 21, I, *b*).⁴⁷ Já as que forem criadas após o Estatuto da Metrópole terão cinco anos para aprovar o plano, contados da data de sua instituição (art. 21, I, *a*).⁴⁸ Caso isso não aconteça, o governador ou o agente público que atue na estrutura de governança interfederativa incorrerá em ato de improbidade administrativa, desde que se demonstre a não adoção das providências necessárias.

Observe-se que para dar integral cumprimento ao Estatuto da Metrópole não bastará a mera elaboração do PDUI: será necessário reestruturar a governança interfederativa em conformidade com o Estatuto da Metrópole. Isso porque, como visto, o PDUI deverá ser elaborado no âmbito da estrutura de governança e aprovado pela instância colegiada deliberativa com representantes da sociedade civil, sendo então a reestruturação da governança interfederativa um pressuposto de validade do PDUI. Vale dizer que os prazos estabelecidos são também para reorganização das instâncias deliberativas, a fim de que atendam ao disposto na lei, para então iniciar-se a elaboração e a posterior aprovação do PDUI.

A fim de garantir que essas normas sejam efetivamente cumpridas, dispôs o Estatuto da Metrópole que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a elaboração do PDUI, em cinco anos contados da instituição da RM ou AU, no caso de novas unidades, até 31 de dezembro de 2021, com a redação dada pela MP nº 818/2018, pendente de votação pelo Congresso no momento do fechamento deste capítulo.

Uma vez aprovado o PDUI mediante lei estadual, o prefeito de cada município integrante da RM ou da AU deverá tomar as providências necessárias para garantir a compatibilização do plano diretor ao PDUI, no prazo de três anos a contar da vigência da lei estadual, sob pena de incorrer em improbidade administrativa. Este prazo não foi alterado pela MP nº 818/2018.

47. "Art. 21 (...) b) a elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas; (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (...)".

48. "Art. 21 (...) a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; (Redação dada pela Medida Provisória nº 818, de 2018) (...)".

Por improbidade administrativa pode-se entender aquilo que no honesto, que eivado de m-f em relao administrao pblica. Os atos esto previstos na Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992, chamada Lei de Improbidade Administrativa, e em outras leis esparsas. Caracterizam-se por: dano ao errio, enriquecimento ilcito e violao aos princpios administrativos. O Estatuto da Metrpole, na inteno de dar o mximo de efetividade obrigao de elaborar o PDUI e de compatibilizar os planos diretores municipais, criou trs novos tipos de atos de improbidade administrativa: o primeiro dirigido ao governador e aos agentes pblicos do nvel estadual, no caso das RMs e AUs que vierem a ser instituídas (art. 21, I, *a*); o segundo, aos mesmos agentes, no caso das RM e AU j existentes (art. 21, I, *b*); e o terceiro, ao prefeito municipal (art. 21, II), tanto em relao s novas RMs e AUs quanto s j existentes. Observa-se que, diversamente do Estatuto da Cidade, a lei no menciona outros agentes pblicos municipais (ver art. 52 do Estatuto da Cidade).

A leitura conjunta do Estatuto da Metrpole com a Lei de Improbidade Administrativa permite concluir que esses atos sero caracterizados como atos de improbidade administrativa que atentam contra os princpios da administrao pblica, por serem omisso em relao a ato de ofcio, tal como previsto no art. 11, inciso I, da Lei n 8.429/1992.⁴⁹

Exatamente por consistir em elaborao do PDUI e adequao dos planos diretores em atos verdadeiramente complexos, que ultrapassam ato de vontade de um agente pblico individualmente considerado, que se sugere que esse dispositivo seja interpretado de forma mais restritiva, de modo que as penalidades decorrentes da omisso de agentes pblicos na elaborao do PDUI, ou de adaptao a ele dos planos diretores municipais, no sejam aplicados com base em responsabilidade objetiva dos agentes. O governador, o prefeito e demais agentes pblicos no devem ser responsabilizados por fatores externos, desde que alheios ao seu controle, decorrentes da complexidade da dinmica poltico-administrativa que caracteriza o ambiente metropolitano. Nessa categoria enquadram-se, por exemplo, os casos de remessa do PDUI s assembleias estaduais dentro do prazo legal, com posterior lentido no seu trmite legislativo. Assim que a responsabilizao requer a demonstrao de condutas omissivas qualificadas que possam ser atribudas ao agente e tenham sido resultado de m-f e causado prejuzo elaborao do PDUI ou readequao do plano diretor, restritas ao perodo em que estiver sob a esfera do Poder Executivo.

49. "Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princpios da administrao pblica qualquer ao ou omisso que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade s instituies, e notadamente: (...) II — retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofcio" (Brasil, 1992).

A apuração do ato de improbidade deverá ocorrer em ação própria, chamada de ação de improbidade administrativa, observando-se as regras específicas da Lei nº 8.429/1992, sempre respeitados os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (CF, art. 5º, *liv e lv*).

Além dos atos omissivos, porém, a não elaboração do PDUI ou a não reorganização das RMs segundo as diretrizes da governança interfederativa do Estatuto da Metrópole, no período previsto, redundam em *ilegalidade progressiva* e, esgotado o prazo legal, no esvaziamento mesmo dos poderes dos entes e órgãos envolvidos até o entendimento dos requisitos de gestão plena. Nesse cenário, qualquer ato comissivo que invada o interesse comum – como a realização de licitação para concessão de serviço de caráter metropolitano à revelia da governança interfederativa – estará, desde o início, eivado de nulidade.

Art. 22. As disposições desta lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta lei.

Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam municípios pertencentes a mais de um estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.

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

No que se refere às Rides, foram previstas no art. 43 da CF, e a elas serão aplicáveis, no que couber, as normas do Estatuto da Metrópole. Ao dispor nesse sentido, o Estatuto da Metrópole reconhece a existência de Rides com características metropolitanas, porém a expressão “no que couber” não deixa claro quais são as normas que se aplicam e quais deverão ser excluídas. Pergunta-se: a quem caberá a escolha e a interpretação das normas para fins de aplicação às Rides? Os governadores e prefeitos dos entes integrantes das Rides deverão tomar providências necessárias para a elaboração de PDUI? Caso não tomem, poderão incorrer em improbidade administrativa? Pode-se considerar implícita nesse dispositivo a norma segundo a qual, como regra, o Estatuto da Metrópole aplica-se às Rides com características urbanas, uma vez que se configuram, substantivamente, como metrópoles. A interpretação mais razoável parece ser aquela segundo a qual ficariam excluídas de aplicação somente as normas notoriamente inadequadas, sendo que as dúvidas deverão ser enfrentadas por meio de interpretação autêntica ou doutrinária, assegurado, em qualquer hipótese, o recurso ao judiciário.

Em todo caso, aparentemente, foi criada certa confusão entre duas figuras – as RMs interestaduais e as Rides. Como se sabe, as Rides visam ao planejamento regional e, historicamente, essas unidades territoriais foram sendo compostas por municípios de diferentes estados. A partir da edição do Estatuto da Metrópole, as

unidades territoriais urbanas que envolvem municpios pertencentes a mais de um estado devem ser constitudas a partir da edio de LCs de todos os estados envolvidos, na forma prevista no art. 4 do estatuto, como j foi comentado. Ou seja: o Estatuto da Metrpole veda a criao de Rides com caractersticas urbanas.

Chama-se ateno, ainda, para a situao do DF: apesar de ter caractersticas metropolitanas, o territrio no poder integrar-se a RMs ou AUs em razo do veto do art. 19. Porm, constituindo-se uma Ride, a ela se aplicam, no que couber, as normas do Estatuto da Metrpole. questionado se no teria sido mais razovel permitir que o DF integrasse RMs e AUs, para uniformizar o regime jurdico das unidades regionais com caractersticas metropolitanas. Tal como ficou, a situao do DF parece seguir sem soluo institucional.

Como visto nos comentrios sobre o art. 9, incisos VI e VII, os convnios de cooperao e consrcios pblicos consistem em instrumentos de desenvolvimento urbano integrado. A inteno do art. 23 parece ser a de esclarecer eventuais dvidas sobre a interface entre as unidades territoriais (RMs e AUs) e os instrumentos de cooperao interfederativa. Eliminou-se a possibilidade de interpretao de que convnios de cooperao e consrcios pblicos no pudessem coexistir com as RMs e AUs, devendo, antes, ser entendidos como instrumentos para a atuao dos entes federativos em FPICs no campo do desenvolvimento urbano. A lei, no entanto, no indicou solues e diretrizes para a interface entre as RMs e os consrcios pblicos. Indaga-se, por exemplo, se no seria o caso de desestimular a formao de consrcios para cuidar da mesma FPIC j tratada por uma RM, evitando-se que a sobreposio das aes de duas entidades acabe por inviabilizar a gesto da funo.

Art. 24. A Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

Art. 34-A. Nas regies metropolitanas ou nas aglomeraes urbanas instituídas por lei complementar estadual, podero ser realizadas operaes urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais especficas.

Pargrafo nico. As disposies dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se s operaes urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber.

O Estatuto das Cidades, que j previa as operaes urbanas consorciadas (OUCs), agora passou a contar com a figura das OUCIs, estendendo-se o uso desse instrumento a um espao que ultrapasse os limites de um nico municpio. Dispem os arts. 32 a 34 do Estatuto das Cidades a respeito das OUCs:

Art. 32. Lei municipal especfica, baseada no plano diretor, poder delimitar rea para aplicao de operaes consorciadas.

 1 Considera-se operao urbana consorciada o conjunto de intervenes e medidas coordenadas pelo poder pblico municipal, com a participao dos proprietrios,

moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III – a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil;

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta lei;

§ 1º Os recursos obtidos pelo poder público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o *caput*, são nulas as licenças e autorizações a cargo do poder público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

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 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).

Então, sendo as OUCs da forma como estão definidas no art. 32 do Estatuto das Cidades, quis o Estatuto da Metrópole permitir que esse instrumento de transformação urbana pudesse ser estruturado no âmbito das RMs e AUs, permitindo a requalificação metropolitana.

O regime jurídico aplicável à OUCI é o mesmo que regula as demais operações urbanas (arts. 32 a 34 do Estatuto das Cidades), chamando-se a atenção para a necessidade de edição de lei específica que autorize a intervenção urbanística. Questão fundamental que se coloca é a imprevisibilidade dos efeitos e impactos de uma ampliação da escala de instrumento pensada para o ambiente estritamente urbano, bem como a preocupação quanto ao atendimento à diretriz da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, previsto no Estatuto da Cidade (art. 2º, IX).

No caso da OUCI, a lei autorizativa deve conter, no mínimo: a definição da área a ser atingida; o programa básico de ocupação da área; o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; o estudo prévio de impacto de vizinhança; e a previsão da contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios relativos ao parcelamento, uso e ocupação do solo e do subsolo e às normas edilícias, ou ainda, em função da regularização de construções irregulares. Deve ser prevista, ainda, a forma de controle da operação, a qual será obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil. A interpretação mais razoável aponta para o entendimento de que esses estudos devem ser realizados no âmbito da governança interfederativa, isto é, pela entidade metropolitana.

No art. 34-A, acrescido ao Estatuto da Cidade, estabeleceu-se que a OUCI será autorizada por lei estadual específica. É questionado se esta previsão está em consonância com o princípio da gestão compartilhada das FPICs, haja vista não haver espaço para a deliberação no âmbito da governança metropolitana. Uma saída para garantir a legitimidade pode ser a previsão, na lei estadual, de procedimento específico para realização dos estudos prévios, impactos de vizinhança, entre outros atos necessários, a serem realizados no âmbito da estrutura de governança

interfederativa, mediante a participação dos entes e de suas respectivas populações. É necessário, ainda, que a OUCI seja baseada no PDUI, instrumento central de planejamento da unidade territorial.

A criação dessa nova figura permite identificar os seguintes desafios, que certamente serão enfrentados na prática: o comando público da OUCI deverá ser compartilhado, ou seja, exercido no âmbito da governança interfederativa instituída na RM ou na AU; será recomendável desenvolver, na estrutura de governança, meios e condições para o exercício do poder de polícia relativo a questões urbanísticas (licenciamento e autorizações), que são tipicamente exercidos de forma isolada por cada município; havendo o pagamento de contrapartida por benefícios em relação ao uso e à ocupação do solo e outras regras urbanísticas, será fundamental criar um sistema de arrecadação interfederativo – que poderá ou não estar conectado ao sistema de alocação de recursos previsto como requisito mínimo da estrutura de governança interfederativa (art. 8º, IV).

Como regra geral, conforme previsto no art. 25, “esta lei entra em vigor na data de sua publicação” (Brasil, 2015), ou seja, em 13 de janeiro de 2015, e desde então produz efeitos. Deve-se observar, contudo, que a validade da norma se sujeita às especificidades veiculadas por esse diploma normativo. Nesse contexto, por exemplo, para a incidência dos dispositivos contidos no art. 21 (conforme comentários feitos anteriormente), deve-se observar os prazos ali previstos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. 1979. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.
- BALBIM, R. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão metropolitana. *In*: LINHARES, P. de T. F. (Org.). **Federalismo à brasileira**. Brasília: Ipea, 2012. p. 113-143.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967a.
- _____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, suplemento, 27 mar. 1967b.
- _____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5.585, 11 jun. 1973.
- _____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 19.457, 20 dez. 1979.

_____. **Constituio da Repblica Federativa do Brasil**. Braslia: Senado Federal, Centro Grfico, 1988.

_____. Lei n 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispe sobre as sanes aplicveis aos agentes pblicos nos casos de enriquecimento ilcito no exerccio de mandato, cargo, emprego ou funo na administrao pblica direta, indireta ou fundacional e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 6.993, 3 jun. 1992.

_____. Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituio Federal, institui normas para licitaes e contratos da administrao pblica e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 8.269, 22 jun. 1993.

_____. Lei n 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispe sobre o regime de concesso e permisso da prestao de servios pblicos previsto no art. 175 da Constituio Federal, e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 1917, 14 fev. 1995.

_____. Lei n 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituio Federal, estabelece diretrizes gerais da poltica urbana e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. Lei n 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispe sobre normas gerais de contratao de consrcios pblicos e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 1, 7 abr. 2005.

_____. Decreto n 5.790, de 25 de maio de 2006. Dispe sobre a composio, estruturao, competncias e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades, e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 3, 26 maio. 2006.

_____. Decreto n 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei n 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispe sobre normas gerais de contratao de consrcios pblicos. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 1, 18 jan. 2007.

_____. Decreto n 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no mbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e d outras providncias. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p. 57, 28 nov. 2008.

_____. Lei Complementar n 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do pargrafo nico do art. 23 da Constituio Federal, para a cooperao entre a Unio, os estados, o Distrito Federal e os municpios nas aes administrativas decorrentes do exerccio da competncia comum relativas proteo das paisagens naturais notveis, proteo do meio ambiente, ao combate poluio em qualquer de suas formas e preservao das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dirio Oficial da Unio**, Braslia, p.1, 9 dez. 2011.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018.

CNPQ – CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Arranjos institucionais para a gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: CNPq, out. 2009. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/relatorio_arranjos_gestao_metropolitana.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2016.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, p. 323.

FARIA, I. D. **Compensação Ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Brasília: Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 43). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>>.

FERNANDES JUNIOR, E. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 2, n. 12, p. 1191-1195, nov. 2003.

_____. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 65-99, jan./jun. 2004. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/1106>>.

GRAU, E. **Regiões metropolitanas**: regime jurídico. São Paulo: José Bushatsky, 1974.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA A E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades – 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, Instituições e Democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. lv. 9, v. 2. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6491>.

_____. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. (Série Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>.

LIMA, F. M. A. **Algumas condições de possibilidade de participação na revisão do Plano Diretor Paulistano (2013-2014)**. 2017. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

MELO, M. A. B. C. de. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 23, p. 8-100, out. 1993.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a região metropolitana de Belo Horizonte. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 13 jan. 2006.

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo para o financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, United States: BID, 2010.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. *In*: VAZ, F. T.; MUSSE, J. S.; SANTOS, R. F. dos. (Coord.). **20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. 1. ed. Brasília: Anfip, 2008.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Observatório das Cidades – IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, M. O. **Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança**. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.