

## ANÁLISE INSTITUCIONAL: ESTATUTO DA METRÓPOLE E OUTROS INSTRUMENTOS NORMATIVOS QUE TRATAM DA QUESTÃO METROPOLITANA<sup>1</sup>

Marcela de Oliveira Santos<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, propõe-se estudar a interface entre a Lei nº 13.089, editada em 12 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole,<sup>3</sup> e outros instrumentos normativos que se relacionam à questão metropolitana.<sup>4</sup> O estudo justifica-se pelas recentes mudanças no cenário institucional e normativo das unidades regionais no Brasil e não pretende apresentar conclusões definitivas sobre o mérito ou sobre o futuro dos processos abordados.

O Estatuto da Metrópole representa o ponto alto do processo de institucionalização das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil. Podemos identificar quatro fases ou marcos de institucionalização das RMs (Santos, 2017).<sup>5</sup> Uma primeira fase pode ser observada um pouco antes e durante a década de 1970, no contexto da ordem constitucional antecedente e no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano formulada pelo governo militar, a partir do estímulo político e financeiro da União à industrialização e à consolidação de centros urbanos conurbados. Regulamentando o art. 164 da Constituição em vigor, a Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, criou oito RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e definiu quais serviços comuns aos municípios seriam entendidos como de interesse

---

1. As informações e os andamentos mencionados neste capítulo foram atualizados até 5 de fevereiro de 2018.

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 Estatuto da Metrópole é objeto de análise aprofundada no capítulo 17 desta publicação, elaborado pela mesma autora deste capítulo. Ao longo deste capítulo, serão utilizadas indistintamente as expressões Lei nº 13.089/2015 e Estatuto da Metrópole.

4. Este capítulo dialoga com os estudos já produzidos no âmbito do projeto Planejamento Urbano e Gestão Territorial em Regiões Metropolitanas: subsídios para a elaboração da política brasileira de governança metropolitana, desenvolvido pelo Ministério das Cidades com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). Em específico, o ponto de partida será a publicação elaborada pelo consultor Felipe Francisco de Souza (2015).

5. Moura, Libardi e Barion, em artigo publicado em 2006, falavam sobre três ondas. Para mais informações, ver Moura, Libardi e Barion (2006).

metropolitano.<sup>6</sup> Em seguida, a Lei Complementar federal nº 20, de 1º de julho de 1974, instituiu a RM do Rio de Janeiro.<sup>7</sup>

Ao longo dos anos 1980, assiste-se a uma segunda fase de institucionalização das RMs, marcada pela descentralização política e pela reorganização do Estado promovidas pela Constituição de 1988. A partir de então, a questão metropolitana saiu da agenda da União e, do ponto de vista institucional, foi parar na esfera de atribuições dos estados federados. Estes, segundo o disposto no art. 25, § 3º, passaram a ter a faculdade de, por meio de lei complementar, “instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988). Assistiu-se ao esvaziamento do tema da gestão metropolitana, especialmente pelo fato de não ter sido tratado de forma sistêmica com a política urbana, exposta no art. 182 da Constituição Federal (CF), que se limitou a instituir normas para a política de desenvolvimento urbano nos limites de um único município.<sup>8</sup>

Dentre outros fatores, isso pode ser explicado como uma reação política à centralização autoritária da ordem anterior, resultante na busca pelo fortalecimento da autonomia dos municípios, relacionados ao ideal democrático e, a partir da nova Constituição, alçados à categoria de entes federados. A consequência desse processo verificado na Constituinte foi a tentativa de municipalização das políticas e dos recursos públicos, enfraquecendo os mecanismos de planejamento e execução de atividades em nível regional.

Mais recentemente, questões socioeconômicas de caráter nacional ensejaram outras reflexões sobre os modelos de planejamento, sendo possível observar uma terceira fase de institucionalização das RMs. Essas regiões que haviam sido criadas pela Lei Complementar nº 14/1973 tiveram suas estruturas de gestão reformuladas, como é o caso das RMs de São Paulo e de Curitiba, além da criação de RMs novas.

O contexto de fortalecimento da democracia, de ampliação das funções do Estado, bem como do aumento da complexidade sociopolítica, em face dos direitos fundamentais, demandou o retorno da intervenção estatal e a reformulação das políticas públicas estruturadas em diversas dimensões: organização, planejamento, execução e controle. Ao mesmo tempo, a própria ordem constitucional foi

---

6. Essa lei inclusive contou com análise do Ipea, por meio da Área de Desenvolvimento Regional. Para mais informações, ver Ipea (1969).

7. A lei dispôs sobre a criação de estados e territórios, promoveu a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, e estabeleceu a RM do Rio de Janeiro.

8. O *caput* do art. 182 prescreve que o poder público municipal executará a política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

se alterando, prevendo novos mecanismos de integração federativa com vistas ao atendimento mais adequado das funções públicas.<sup>9</sup>

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) prolatou decisões nos autos de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) que tramitaram por mais de treze anos: o acórdão da ADI nº 1.842/RJ foi publicado em 6 de setembro de 2013; no mesmo dia, o tribunal decidiu liminarmente na ADI nº 2.077/BA, tendo sido o acórdão publicado em outubro do mesmo ano.<sup>10</sup> As ações foram ajuizadas por partidos políticos em face de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais estaduais, respectivamente, do Rio de Janeiro e da Bahia, pleiteando a declaração da inconstitucionalidade da avocação por ambos da titularidade das funções e dos serviços públicos de interesse comum nas RMs de suas capitais, com a participação residual dos municípios nos processos decisórios.

A decisão, ao interpretar o dispositivo constitucional (art. 25, § 3º), atribuiu vários novos sentidos ao texto, que não estavam expressos na CF, tais como a compulsoriedade,<sup>11</sup> a possibilidade de estabelecimento pela lei complementar estadual de regime especial de exercício de competências municipais, dentre outros que serão abordados neste capítulo.

Mais recentemente, foi editado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, resultado de longo processo legislativo, originado no Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, que pretendia instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, e acabou substituído pelo PL nº 5/2014. Apesar do longo trâmite legislativo, a edição da lei causou surpresa em alguns, que não esperavam que o projeto de lei virasse lei tão rapidamente.

O escopo do Estatuto da Metrópole foi estabelecer: *i*) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados; *ii*) as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa; e *iii*) os critérios para o apoio da União às ações que

9. Como exemplos, tem-se a edição da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o art. 241 da CF para prever 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, 1998, art. 24); e a edição da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

10. A ADI nº 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e distribuída ao ministro relator Maurício Corrêa em 10 de junho de 1998. A esta ação foram apensadas a ADI nº 1.843/RJ, movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), a ADI nº 1.906/DF, movida pelo Partido Popular Socialista (PPS), e a ADI nº 1.826/RJ, movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Todas tratam da questão metropolitana. A ADI nº 2.077/BA, por sua vez, foi proposta pelo PT e distribuída ao ministro relator Ilmar Galvão em 30 de setembro de 1999.

11. Na verdade, o caráter compulsório da participação deles em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas já havia sido acolhido pelo pleno do STF em outras oportunidades (ADI nº 1.841/RJ, ministro relator Carlos Velloso, Diário da Justiça de 20 de setembro de 2002; ADI nº 796/ES, ministro relator Néri da Silveira, Diário da Justiça de 17 de dezembro de 1999) e também já constava do entendimento doutrinário consolidado.

envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano. Diante disso, estão em curso diversas iniciativas de reestruturação das RMs, por meio de alterações legislativas e outras frentes de planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum.

Esse novo contexto, posterior aos julgamentos realizados pelo STF e com o advento do Estatuto da Metrópole, nos apresenta uma quarta fase de institucionalização das RMs, ainda em construção e que precisa ser estudada com profundidade. Isso porque o STF, ao interpretar a CF, aventou novos parâmetros constitucionais para a institucionalização das RMs. Por sua vez, o Estatuto da Metrópole, como marco legal da questão metropolitana, inaugurou diversos critérios fundamentais que devem ser observados na institucionalização das RMs (Santos, 2017). Até onde foi possível avaliar, a partir dos documentos disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o Congresso Nacional não dialogou explicitamente com o debate empreendido por ocasião dos julgamentos referidos.

Menos de três anos após a edição do Estatuto da Metrópole, em novembro de 2017, foi apresentado na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 9.011, de autoria do deputado Miguel Haddad, que pretendia alterar dispositivos do estatuto e tramitava em regime de urgência. Antes que fosse votado, foi publicada a Medida Provisória (MP) nº 818, de 11 de janeiro de 2018, com texto muito semelhante ao projeto.

A análise proposta neste capítulo será dividida em sete partes, sendo a primeira esta introdução. Na seção 2, a Lei nº 13.089/2015 será estudada em face do acórdão proferido pelo STF nos autos das ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA. Na seção 3, será estudada a proposta de alteração do Estatuto da Metrópole apresentada pela Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados. Na seção 4, analisar-se-á a MP nº 818/2018, que alterou o Estatuto da Metrópole, fazendo-se eventuais referências ao PL nº 9.011/2017. Em seguida, na seção 5, o foco da discussão será a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014 e seus impactos no Estatuto. A seção 6, por sua vez, apresentará o caso ocorrido no município de Guarulhos, em que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) se posicionou pela inconstitucionalidade do exercício da competência municipal para a execução dos serviços de saneamento básico pelo fato de o município de Guarulhos estar inserido na RM de São Paulo. Esse julgamento poderá servir como mais um parâmetro de estudo sobre o tema metropolitano, especialmente a respeito do exercício de competência dos entes federados no âmbito das unidades regionais instituídas. Por fim, a seção 7 se dedica às conclusões do estudo empreendido.

## 2 LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E ACÓRDÃO DO STF NAS ADIS Nºs 1.842/RJ E 2.077/BA

O Estatuto da Metrópole foi editado em 2015 e, como visto, pretendeu estabelecer parâmetros para a criação, o funcionamento e a gestão das RMs no Brasil. Antes de sua edição, porém, já estavam em curso dois julgamentos paradigmáticos sobre o tema metropolitano no âmbito do STF: as ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA.<sup>12</sup> Ambos tiveram suas decisões proferidas no mesmo dia (6 de março de 2013).

A primeira foi ajuizada pelo PDT em face: *i*) da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, do estado do Rio de Janeiro, que criou a RM do Rio de Janeiro e a microrregião dos Lagos; e *ii*) da Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997<sup>13</sup> (arts. 8º a 21). Tais normas pretenderam transferir a titularidade de serviços públicos ao estado do Rio de Janeiro, estabelecendo que ao Estado caberia a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão ou permissão (art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 87/1997).<sup>14</sup>

Também propuseram ação em face da Lei Complementar estadual nº 87/1997 o PT (ADI nº 1.826/RJ), o PFL (ADI nº 1.843/RJ) e o PPS (ADI nº 1.906/RJ).<sup>15</sup> As ações foram apensadas à ADI nº 1.842/RJ, para julgamento conjunto, em razão da conexão, continência e identidade de objetos.

A ADI nº 1.842/RJ, juntamente com essas outras três que lhe foram apensadas, tramitou por cerca de quinze anos na Corte Suprema e culminou na prolação de acórdão de 6 de março de 2016, em que restou decidido que é inconstitucional a “transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum” (STF, 2013).

12. ADIs são ações judiciais que se prestam ao controle abstrato de constitucionalidade das normas, isto é, por meio destas ações os tribunais verificam se as normas editadas pelos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) são compatíveis com a CF. Em se tratando de lei federal ou estadual, a competência para o julgamento da ADI é do STF; em caso de lei municipal, a ADI deverá ser proposta no tribunal de justiça do estado ao qual o município pertencer. As ADIs (e as ações declaratórias de constitucionalidade – ADCs) estão reguladas nos arts. 102 e 103 da CF, e na Lei federal nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. No glossário jurídico do STF, a definição é a seguinte: “ação de competência originária do STF que tem por objetivo a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal ou estadual. Nesse tipo de ação, é feita a análise em abstrato da norma impugnada, sem avaliar sua aplicação a um caso concreto. A legitimidade ativa para propor a ação está prevista no art. 103 da CF. No Supremo Tribunal Federal, essa ação é representada pela sigla ADI. Fundamentação legal: Artigo 102, I, ‘a’, da CF/1988. Artigo 2º a 12 da Lei nº 9868/1999. Artigos 101 e 169 a 178 do RISTF [Regimento Interno do STF]”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>>.

13. Lei nº 2.869/1997: “dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências” (Estado do Rio de Janeiro, 1997b).

14. “A unificação da execução dos serviços comuns poderá ser efetuada pela concessão ou permissão do serviço pelo Estado, na forma do disposto no artigo 175 da Constituição Federal” (Estado do Rio de Janeiro, 1997a, art. 5º, parágrafo único).

15. Na ADI nº 1.906/RJ, questionou-se também o Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998: “aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae) de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro” (Estado do Rio de Janeiro, 1998).

A ADI nº 2.077/BA, por seu turno, foi ajuizada pelo PT em face da Constituição do estado da Bahia, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 7, de 19 de janeiro de 1999 (art. 59, V; art. 228; art. 230, §1º; e art. 238, VI). Tendo sido iniciado o julgamento do pedido de medida liminar para suspender os efeitos dos dispositivos que pretenderam transferir ao Estado a competência para prestar serviços de saneamento básico nas RMs,<sup>16</sup> quase quinze anos depois foi proferido acórdão concedendo a liminar, por haver aparente inconstitucionalidade dos dispositivos. Por se tratar de julgamento em sede liminar, não houve aprofundamento da análise por parte do tribunal, razão pela qual a ADI nº 1.842/RJ tem sido tomada como parâmetro central acerca do posicionamento do STF sobre a questão metropolitana.

A decisão na ADI nº 1.842/RJ, ao interpretar o dispositivo constitucional (art. 25, § 3º), atribuiu vários novos sentidos ao texto, que não estavam expressos na CF. Em linhas gerais, decidiu-se que:

(i) é competência do estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso não é incompatível com a autonomia municipal, ratificando um entendimento historicamente cultivado no país, tanto pela doutrina como para a própria jurisprudência do STF, mas que eventualmente ainda causava dúvidas;<sup>17</sup> (iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do estado e não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa; (iv) a lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a região metropolitana deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os municípios e o estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente; (vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na região metropolitana é o colegiado (Santos, 2017, p. 51-52).

Em face do acórdão, o PT, o PDT e o PPS opuseram embargos de declaração, que ainda serão julgados pelo STF. De se ver que, embora o acórdão não seja definitivo, ele oferece um quadro jurídico viável para o avanço da governança metropolitana, especialmente porque os embargos de declaração são recursos que,

16. Decisão de medida liminar na ADI nº 2.077/BA: “após o voto do senhor ministro Ilmar Galvão (relator), *deferindo, em parte*, o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação, no inciso V do art. 59, da expressão ‘*assim considerados aquele cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais*’, bem como do *caput* do art. 228, ambos da Constituição do estado da Bahia, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 7, de 19/1/1999, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de *vista* do senhor ministro Nelson Jobim, ausente, justificadamente, neste julgamento, o senhor ministro Marco Aurélio. Plenário, 13/10/99” (STF, 2014, p. 12).

17. A questão da compulsoriedade já era pacífica nos precedentes do STF: ADI nº 1.841/RJ, ministro relator Carlos Velloso; e ADI nº 796/ES, ministro relator Néri da Silveira.

por sua natureza, não têm o condão de invalidar ou modificar substancialmente o mérito de uma decisão, uma vez que seu objetivo   o esclarecimento, o complemento ou a corre o material da decisão.

Menos de dois anos após as decisões do STF, o Estatuto da Metr pole, como marco legal da questão metropolitana, inaugurou diversos critérios fundamentais que devem ser observados na institucionaliza o e no funcionamento das RMs. Os principais pontos críticos referem-se ao seguinte: *i*) estrutura o da governança interfederativa; e *ii*) processo de aprova o dos planos metropolitanos.

No que se refere   governança interfederativa, o STF não chegou a falar da estrutura mínima ou de critérios para divisão do peso decisório. O que foi dito na ementa a esse respeito foi o seguinte:

o parâmetro para aferi o da constitucionalidade reside no respeito   divisão de responsabilidades entre municípios e estado.   necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preserva o do autogoverno e da autoadministra o dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participa o dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentra o do poder decisório no âmbito de um único ente. A participa o 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 (STF, 2013).

Observa-se, assim, que a t nica da decisão do STF   a observância das peculiaridades de cada unidade regional e a necessidade de se garantir que o poder decisório não fique concentrado em um único ente. Nota-se, ainda, que a Corte posicionou-se no sentido de que o estado não pode ter poder de veto, ter 50% ou ter a maioria dos votos na governança, pois qualquer dessas hipóteses equivaleria a ter poder ratificador. Essa conclusão decorre da declara o de inconstitucionalidade do art. 4 ,   2 , da Lei Complementar n  87/1997 do estado do Rio de Janeiro,<sup>18</sup> sob o argumento de que o estado (por meio do governador) não poderia ter o poder de ratificar as decisões do conselho deliberativo.

O Estatuto da Metr pole define governança interfederativa como o “compartilhamento de responsabilidades e a es entre entes da Federa o em termos de organiza o, planejamento e execu o de fun es públicas de interesse comum” (Brasil, 2015a, art. 2 , IV). Os arts. 6 , 7  e 8  trata dos princípios, das diretrizes específicas e da estrutura mínima da governança, a qual comporta uma instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos

18. “As decisões do conselho deliberativo serão tomadas sempre por maioria simples, condicionada sua execu o   ratifica o pelo governador do estado” (Estado do Rio de Janeiro, 1997a, art. 4 ,   2 ) – dispositivo declarado inconstitucional na ADI n  1.842/RJ.

integrantes das unidades territoriais urbanas; uma instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil; uma organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e um sistema integrado de aloca o de recursos e presta o de contas. A partir da caracteriza o da estrutura mínima, pode-se afirmar, por meio de uma interpreta o teleológica, que o estatuto direciona o legislador estadual para a cria o de uma estrutura institucional integradora. A corroborar esta interpreta o está o art. 5 , III, o qual, ao definir o conteúdo mínimo da lei complementar estadual, exige que disponha sobre “a conforma o da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organiza o administrativa e o sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas” (Brasil, 2015a).

Em que pese o Estatuto da Metr pole não dispor expressamente, tal como fez o STF, sobre a necessidade de evitar que haja concentra o de poder em um único ente, os princípios e as diretrizes arrolados nos arts. 6  e 7  apontam nesse sentido. A expressão “compartilhada”, utilizada em diversas oportunidades na lei, sugere efetivo equilíbrio e distribui o dos poderes decisórios, não comportando a ideia de concentra o de poder – isto  , onde há poder concentrado, não se pode falar de efetivo compartilhamento. Ademais, chama aten o o disposto no parágrafo único do art. 7 :

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

I – implanta o de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às fun es públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organiza o administrativa das fun es públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas;

IV – execu o compartilhada das fun es públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participa o de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da presta o de serviços e na realiza o de obras afetas às fun es públicas de interesse comum;

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

VII – compensa o por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município   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 (Brasil, 2015a, grifo nosso).*

Daí se depreende que, para todas as dimensões da gestão compartilhada, inclusive para a estruturação da governança interfederativa, as especificidades dos municípios deverão ser consideradas. Critérios como a população, a renda, o território e as características ambientais deverão nortear, por exemplo, o processo de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum, bem como a divisão de custos (rateio) para a execução das funções.

Nesse sentido, parece não haver incompatibilidade direta entre o disposto no Estatuto da Metrópole e o definido pelo STF, sendo que o tribunal apenas foi mais expresso e detalhado, como é de se esperar de uma decisão judicial. Recomenda-se, em todo caso, que o Estatuto da Metrópole seja interpretado à luz do entendimento do STF, tomando-se sua decisão como importante parâmetro normativo, fruto de aprofundadas discussões. Em caso de eventual alteração do texto da lei, sugere-se que seja explicitado como princípio, no art. 6º, a ausência de concentração de poder nas mãos de apenas um ente federado.

Ponto mais crítico refere-se ao processo de aprovação do PDUI. No julgamento da ADI nº 1.842/RJ, o STF (2013, item 5) entendeu que “o estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado” e, conseqüentemente, declarou inconstitucional a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa”, constante dos arts. 4º, § 2º; 5º, I e parágrafo único; 6º, I, II, IV e V; 7º; 10; e 11, § 2º, da Lei Complementar nº 87/1997; e dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997, todas do estado do Rio de Janeiro.

Em face disso, resta claro que, segundo o Supremo, o Estado não pode ser tomado como “Legislativo metropolitano”, haja vista não representar todos os entes envolvidos na governança metropolitana. Ademais, as assembleias legislativas representam a população de todo o estado, não se restringindo àquela da unidade metropolitana em questão, o que diminui a legitimidade para decidir sobre as questões metropolitanas.

Já o Estatuto da Metrópole previu, no art. 2º, IV, e no art. 10, que o PDUI será aprovado mediante lei estadual. Estabeleceu, ainda, no § 4º do art. 10, que o PDUI será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Tais disposições são contrárias ao entendimento do STF refletido na ADI nº 1.842/RJ. Mais que isso: a fixação da competência legislativa para a aprovação do PDUI à Assembleia Legislativa do Estado parece afrontar o próprio conceito de governança interfederativa inerente às RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, a qual deve ser necessariamente compartilhada. Em face disso, alguns especialistas têm sugerido que, em caso de encaminhamento de propostas de alteração do Estatuto da Metrópole, recomende-se a exclusão da expressão “aprovado mediante lei estadual”, entendendo-se que caberá ao colegiado metropolitano a promulgação do PDUI.

Essa polêmica levou à recente judicialização do Estatuto da Metrópole no STF: o governador do Pará ajuizou, em dezembro de 2017, a ADI 5.857/PA. O pedido é a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 e 21, que tratam sobre o PDUI e as consequências da não elaboração no prazo previsto. O ministro Dias Toffoli, relator, analisou o pedido de tutela antecipada para suspensão dos dispositivos e determinou a adoção do rito abreviado, porém não deferiu o pedido de suspensão dos dispositivos. Ou seja: até o momento, seguem vigentes.

Deve-se considerar, contudo, que a conversão em lei do PDUI é juridicamente importante, para assegurar sua força cogente, inclusive para que suas diretrizes sejam devidamente consideradas pelos planos diretores dos municípios, em atendimento à exigência de compatibilização constante do art. 10, § 3º da lei.

Tendo em vista esses pontos críticos, pergunta-se: o Poder Legislativo está vinculado às decisões no âmbito do Judiciário? Isto é: o Congresso Nacional, no processo legislativo que resultou na edição do Estatuto da Metrópole, deveria ter considerado e se restringido ao que o STF já decidiu sobre o tema?

A resposta parece ser negativa: o Legislativo não está vinculado às decisões do STF em sede de ADI, por força do disposto no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999. Este dispositivo prevê que a declaração de inconstitucionalidade terá eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à administração pública federal, estadual e municipal. Entre os entes sobre os quais as decisões em ADI têm efeitos vinculantes, não está mencionado o Poder Legislativo.<sup>19</sup>

---

19. “Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. *A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal*” (Brasil, 1999, art. 28, grifo nosso).

Nesse sentido, embora fosse desejável que as discussões no Legislativo tivessem considerado os debates empreendidos pelo STF e pela comunidade por ocasião do julgamento da ADI nº 1.842/RJ, não se pode falar em vinculação legal, sendo certo que o Poder Legislativo é livre para inovar no mundo jurídico.

Até o momento, a Lei nº 13.089/2015 segue plenamente em vigor, em razão do princípio da presunção de constitucionalidade das normas infraconstitucionais.<sup>20</sup> Por outro lado, este cenário pode mudar, na hipótese de o STF reconhecer, no âmbito da ADI 5.857/PA, proposta pelo Governador do Pará, ou em outras ações específicas,<sup>21</sup> a inconstitucionalidade do Estatuto da Metrópole. O acompanhamento da tramitação dessa ADI é imprescindível para se verificar a validade das regras sobre o PDUI e sobre outros pontos do Estatuto da Metrópole que venham a ser questionados.

Em todo caso, é prudente que, sempre que possível, o Estatuto da Metrópole seja interpretado e aplicado considerando-se as discussões realizadas no âmbito do STF e por toda a comunidade ao longo dos anos, na medida em que a interpretação da Constituição deve orientar a aplicação de todo o sistema jurídico.

Ademais, pode ser que o STF detalhe ou esclareça o posicionamento por ocasião do julgamento dos embargos declaratórios das ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA, pacificando temas que permanecem controversos.

---

20. O princípio da presunção de constitucionalidade das normas é uma derivação do princípio da separação de Poderes, o qual, em sua perspectiva tradicional, formulada por John Locke e explicitada por Montesquieu, previa especialização funcional para cada um dos Poderes constituídos: ao Legislativo caberia o papel de elaboração das normas; o Executivo seria responsável pela execução das leis, por meio da edição de decretos e atos administrativos; e ao Judiciário restaria a função de proferir o direito com grau de definitividade. Competindo ao Judiciário o papel de intérprete qualificado das leis e de guardião da Constituição, toda atividade relacionada ao controle de constitucionalidade deve ser exercida com extrema parcimônia. Ou seja: ao invalidar ato emanado de outro Poder (Legislativo), deve o Poder Judiciário – cujos membros não foram eleitos – fazê-lo com cautela, haja vista estar, nessa hipótese, exercendo função atípica. De acordo com o princípio da presunção da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público, todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, com a observação do devido processo legislativo, passa ela, portanto, a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade. Conforme ensina Luís Roberto Barroso (1998, p. 164-165): “a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito: (a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade; (b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carream para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor”.

21. Ressalte-se que a CF estabeleceu que a ADI e a ADC serão propostas apenas pelas seguintes pessoas (art. 103): o presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o governador de estado ou do Distrito Federal; o procurador-geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

### 3 A LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E OS TRABALHOS DA SUBCOMISSÃO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Comissão permanente de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, deferindo requerimento formulado pelo deputado Miguel Haddad (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/SP),<sup>22</sup> criou a Subcomissão permanente de Governança Metropolitana.<sup>23</sup> No desenvolvimento de seus trabalhos, a subcomissão iniciou, em 2015, debate sobre o Estatuto da Metrópole, com o objetivo de elaborar propostas para o aperfeiçoamento da lei.

Segundo informações constantes do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, na página da Subcomissão de Governança Metropolitana, em 5 de outubro de 2016, a subcomissão enviou aos representantes das agências de desenvolvimento metropolitano de diversas regiões do Brasil o Ofício Especial nº 01/2016, contendo sugestões de aperfeiçoamento ao Estatuto da Metrópole e, ao mesmo tempo, solicitando que analisassem e sugerissem melhorias para o dispositivo legal. O prazo inicialmente estabelecido para resposta era 28 de outubro de 2016, que foi prorrogado até o dia 16 de novembro do mesmo ano.<sup>24</sup> Passado mais de um ano desta última publicação, não consta nenhuma informação atualizada no *site*, nem há notícias de reuniões ou deliberações a respeito dos trabalhos legislativos.

No ofício publicado, a subcomissão informa que foram realizados estudos técnicos e jurídicos relativos às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, resultando na edição do documento chamado *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole*. Os estudos técnicos e jurídicos, contudo, não estão disponíveis.

Em consulta à Câmara dos Deputados, por mensagem eletrônica e por telefone, a informação prestada foi a de que “todos os trabalhos da Comissão de Desenvolvimento Urbano estão disponíveis na página eletrônica”. Ademais, não foi possível obter a relação dos destinatários do ofício, nem as respostas apresentadas pelas agências de desenvolvimento metropolitano. Foram solicitadas informações mais atualizadas por mensagem eletrônica e por telefone, porém as respostas não trouxeram novidade sobre o andamento dos trabalhos. A falta de transparência do processo parece retirar-lhe a legitimidade para eventuais alterações legais.

---

22. O Requerimento nº 56/2015 foi aprovado em audiência da Câmara dos Deputados realizada em 15 de maio de 2015. A Subcomissão de Governança Metropolitana foi instalada no dia 19 de agosto de 2015, às 9h30, na sala da presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <<https://goo.gl/DBFqf7>>.

23. A Subcomissão de Governança Metropolitana é composta por quatro titulares, Miguel Haddad (presidente, PSDB/SP), Mara Gabrielli (relatora, PSDB/SP), João Paulo Papa (PSDB/SP) e Marcelo Álvaro Antônio (Partido da República – PR/MG), e quatro suplentes, Alex Manente (PPS/SP), Leopoldo Meyer (Partido Socialista Brasileiro – PSB/PR), Rodrigo de Castro (PSDB/MG) e Toninho Wandscheer (Partido Republicano da Ordem Social – Pros/PR).

24. As informações, bem como a íntegra do Ofício Especial nº 01/2016, podem ser consultadas em: <<https://goo.gl/5AXTXC>>.

Diante disso, verifica-se que a Subcomissão de Governança Metropolitana, apesar de ter disponibilizado as *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole* em sua página no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, não tem publicado informações atualizadas sobre seus trabalhos, nem disponibilizado detalhes sobre os interlocutores que irão contribuir com a proposta. De todo modo, é certo que, caso se transforme em projeto de lei, a proposta deverá ser objeto de debate mais amplo e de audiências públicas, antes de efetivamente alterar a Lei nº 13.089/2015.

No que se refere ao conteúdo do documento *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole*, verifica-se que as justificativas para as propostas são as seguintes: a Lei nº 13.089/2015 guardou pouco do seu texto original; não contempla as diversidades nacionais, na criação de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; e apresenta dispositivos eivados de inconstitucionalidade, que afrontam o art. 25, § 3º, da CF e o acórdão do STF, proferido na ADI nº 1.842/RJ.

Foram apresentadas 31 propostas de alterações, todas arroladas no quadro A.1 do apêndice.<sup>25</sup> As propostas foram classificadas em quatro categorias: *i*) alteração de texto, sem modificação de conteúdo; *ii*) adequação de texto às modificações propostas; *iii*) proposta de reflexão; e *iv*) alteração de conteúdo. Algumas proposições foram classificadas em mais de uma categoria, por abrangerem mais de uma situação.

As propostas classificadas como “alteração de texto, sem modificação de conteúdo” são aquelas que sugerem alteração de redação para tornar o dispositivo mais claro, ou para utilizar expressões mais adequadas, sem impactos no conteúdo da lei. São as seguintes: 5, 6, 12, 17, 18, 30 e 31.

A categoria “adequação de texto às modificações propostas” refere-se àquelas alterações que decorrem de mudanças de conteúdo propostas. Por exemplo: a proposta 1 sugere que o Estatuto da Metrópole seja aplicável também às microrregiões, o que impacta diversos dispositivos que na redação original mencionam apenas as RMs e as aglomerações urbanas. É o caso das propostas 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 23, 24 e 25.

As proposições classificadas como “proposta de reflexão” apresentam sugestões de debate e reflexão mais aprofundados, sem a apresentação de uma proposta textual específica. São exemplos as propostas que sugerem análise da PEC nº 13/2014. São as seguintes: 19, 26, 27 e 29.

Por fim, há proposições que modificam efetivamente o conteúdo da norma, classificadas na categoria “alteração de conteúdo”. Na análise realizada, apontou-se o tema do conteúdo proposto, verificando-se o seguinte: as propostas 1 e 10

25. O quadro A.1 compara as propostas com a redação original do Estatuto da Metrópole, sem as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018.

alteram o conteúdo no que se refere à inclusão e à definição de microrregiões no espectro da lei; a proposta 2 altera o conceito de aglomeração urbana; a proposta 3 altera o conteúdo de funções públicas de interesse comum; as propostas 4 e 20 sugerem modificações relativas à governança metropolitana; as sugestões 7 e 9 propõem mudanças nos conceitos de RM e metrópole; as propostas 8 e 22 sugerem modificações relativas ao PDUI, em sua nomenclatura e processo de elaboração; a proposta 27 refere-se à previsão do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado; e a proposta 28 trata especificamente da possibilidade de o Distrito Federal integrar RM ou aglomeração urbana. As que mais chamam atenção são as propostas 1 e 10, 4 e 20, 8 e 22, 27.

As propostas 1 e 10 sugerem que o Estatuto da Metrópole contemple também as microrregiões, pois a CF não fez distinção entre as diferentes unidades territoriais.

As propostas 4 e 20 alteram a definição e a estrutura básica da governança metropolitana: propõe-se a utilização da expressão “sistema de governança inter-federativa”, que seja capaz de assegurar a equidade na participação de estados e municípios e que contemple, no mínimo, três organismos, ao invés dos quatro previstos na redação original. O sistema, de acordo com as propostas da subcomissão, deverá contar com: *i*) uma instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil; *ii*) uma organização pública, de caráter regional, com capacidade administrativa e financeira e com funções técnico-consultivas; e *iii*) um sistema de alocação de recursos e prestação de contas.

A figura da “instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”, prevista no inciso I do art. 8º, foi fundida com a “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil”, constante do inciso II do mesmo artigo (Brasil, 2015a). Ademais, previu-se a este colegiado a função normativa, ausente na redação original do Estatuto da Metrópole.

As propostas 8 e 22 referem-se ao PDUI: tendo em vista que a subcomissão sugere que o estatuto seja aplicável também às microrregiões, inclusive rurais,<sup>26</sup> propõe-se que o plano seja denominado Plano Regional de Desenvolvimento Integrado. Além disso, tentou-se esclarecer o processo de elaboração do plano, sugerindo-se que o estado passe a ter a atribuição de elaborá-lo, em conjunto com os municípios integrantes de unidades territoriais, após deliberação do colegiado. Trata-se da mudança mais significativa proposta, pois cria uma atribuição específica

---

26. Não consta na proposta justificativa para essa inclusão, nem mesmo qual critério de “rural” foi utilizado pela comissão.

para o estado instituidor da unidade territorial, dando-lhe o papel de protagonista na elaboração do plano.<sup>27</sup>

Por fim, a proposição 27 restaura a criação do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado, que, de acordo com a subcomissão, teria sido vetado por razões políticas, e não técnicas.

Ante o exposto, observa-se que as propostas de “alteração de conteúdo” são pontuais e, em geral, não representam mudanças substanciais na Lei nº 13.089/2015, nem abarcam os temas mais polêmicos sobre o Estatuto da Metrópole, tal como a forma de participação da sociedade civil na estrutura de governança e o financiamento das RMs. Ademais, não foram apresentadas propostas relativas à regulamentação da lei.

De todo modo, importante ponderar que o Estatuto da Metrópole tem movimentado diversas RMs no país, atentas ao cumprimento dos prazos para elaboração do PDUI. Muitas, inclusive, têm aproveitado para reorganizar a estrutura de governança, o que tem promovido diálogos entre os entes e com a população dessas unidades territoriais. Tais processos, por si só, representam a retomada da agenda metropolitana na pauta nacional, o que aparenta ser positivo para a gestão metropolitana. Nesse sentido, parece que introduzir mudanças muito profundas, que vão além de meros ajustes necessários ao Estatuto da Metrópole, poderia ser arriscado e prematuro, uma vez que o sistema em vigor foi recentemente estruturado.

Há que se considerar o potencial efeito paralisante e/ou desorganizador da gestão metropolitana que uma proposta de revisão pode ter, sobretudo na atual conjuntura, em que têm sido ensaiadas mudanças legislativas bastante discutíveis, do ponto de vista técnico e político, em outras searas dos marcos legais da política urbana nacional.

Destaca-se, contudo, que, segundo informações disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, os trabalhos da subcomissão encontram-se paralisados desde outubro de 2016.

Ressalte-se que as propostas consistem apenas em material de discussão da Subcomissão de Governança Metropolitana, não tendo sido, até o momento, formalizadas como projeto de lei. Caso seja transformado em projeto, o trâmite legislativo deverá contar com ampla publicidade e transparência.

---

27. Em relação a esse tema, registre-se que não foi proposta alteração no que se refere ao ato formal de aprovação do plano. Conforme demonstrado no item 1, o STF declarou inconstitucional que ao estado fossem delegadas competências e atribuições municipais ou que devessem ser realizadas de forma colegiada, no âmbito de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesse sentido, pergunta-se se a aprovação, mediante lei estadual, do plano, estaria compatível com o entendimento do STF. A partir da análise da proposta apresentada, constata-se que a subcomissão não adentrou nesse debate.

#### 4 A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 818/2018

Trata-se de medida provisória que teve por objetivo precípuo adiar o prazo para elaboração do PDUI nas RMs e aglomerações urbanas já instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole. Isso porque um dos principais pontos críticos trazidos pela lei refere-se à penalidade dirigida a agentes públicos estaduais que se omitirem quanto ao planejamento das RMs.<sup>28</sup> O art. 21 dispunha, em sua redação original, que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança que deixar de garantir o cumprimento da exigência de elaboração do PDUI no prazo de três anos a partir da instituição da RM ou aglomeração urbana (alínea “a”), bem como deixar de elaborar e aprovar no prazo de três anos o PDUI das RMs e aglomerações instituídas antes da vigência do estatuto (alínea “b”).<sup>29</sup>

Além do risco de improbidade, a inexistência do PDUI limita o apoio da União na RM ou aglomeração urbana, já que restou disposto, no *caput* do art. 14, que a existência de gestão plena, que inclui a elaboração do PDUI,<sup>30</sup> é condição para o apoio da União à governança interfederativa de tais unidades regionais.

Em face disso, iniciou-se um movimento político para que esse prazo fosse adiado – a exemplo do que já foi feito no âmbito da Política Federal de Saneamento Básico, com sucessivas extensões do prazo para a elaboração dos planos de saneamento básico pelos titulares do serviço.<sup>31</sup>

Em 7 de novembro de 2017, o deputado Miguel Haddad, o mesmo presidente da Subcomissão de Governança Metropolitana, que encabeçou as propostas tratadas no tópico anterior e cujos trabalhos seguem paralisados desde outubro de 2016,

28. O *Produto 1 – comentários ao Estatuto da Metrópole* analisa os aspectos críticos desse dispositivo.

29. “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 integrado mediante lei estadual” (Brasil, 2015a).

30. Nos termos do art. 2º, III, gestão plena é “a condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (Brasil, 2015a).

31. Em sua redação original, o § 2º do art. 26 do Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamentou a Lei nº 11.445/2007 (Política Federal de Saneamento Básico), estabelecia que a partir do exercício financeiro de 2014, os entes que não tivessem elaborado o plano de saneamento básico seriam privados do acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. O marco inicial da exigência foi adiado três vezes: primeiro, para 31/12/2015 (Decreto nº 8.211/2014); depois, para 31/12/2017 (Decreto nº 8.629, de 2015); e, finalmente, para 31/12/2019 (Decreto nº 8.254/2017).

apresentou à Câmara o Projeto de Lei nº 9.011, que tem três objetos principais: *i*) alterar o Estatuto da Metrópole para estabelecer novo prazo para elaboração do PDUI; *ii*) dispor sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano; e *iii*) alterar a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. O projeto tramitava em regime de urgência, atendendo-se ao Requerimento nº 7.663, de 8 de novembro de 2017.<sup>32</sup>

Da justificativa apresentada, destaca-se o seguinte:

considerando que o PDUI constitui instrumento inédito, cuja relevância tem implicação direta no planejamento regional e na implantação das políticas públicas em unidades territoriais em todo o Brasil, o prazo para sua elaboração, estabelecido inicialmente pelo Estatuto da Metrópole, é escasso, tendo em vista sua abrangência temática, e complexidade de preparação, formulação e execução, exigindo interlocução entre municípios envolvidos, participação ativa da sociedade civil e dos órgãos públicos ligados às funções públicas de interesse comum. Além disso, é necessário garantir recursos financeiros para a ampla estrutura logística e de pessoal à entidade, pública ou privada, que vier a ser responsável por sua execução. Outro aspecto relevante diz respeito ao fato de que até o presente não há PDUI elaborado de acordo com os requisitos exigidos pelo Estatuto da Metrópole, sendo apenas sete regiões metropolitanas, das vinte mais importantes do país, que avançaram além dos termos de referência para a sua elaboração. Por fim, em vista da grave consequência de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, a ser imputada a governadores e agentes públicos, na hipótese de não execução do PDUI no prazo legal, sua dilação é imprescindível (Câmara dos Deputados, 2017, p. 3-4).

Antes que o Projeto de Lei nº 9.011/2017 fosse votado,<sup>33</sup> o presidente da República editou, em 11 de janeiro de 2018, a Medida Provisória nº 818, com conteúdo muito semelhante ao proposto no referido projeto.<sup>34</sup> A exposição de motivos, datada de 11 de outubro de 2017, assinada pelo ministro das Cidades à época<sup>35</sup> e direcionada ao presidente (Exposição de Motivos nº 00018/2017-Ministério das Cidades), contém os termos exatos da exposição de motivos do Projeto de Lei nº 9.011/2017, parcialmente transcrita aqui.

Esse fato é indicativo da ocorrência de uma estratégia política de dois caminhos paralelos para se buscar a prorrogação do prazo: um, pela via legislativa, por meio da apresentação de projeto de lei na Câmara dos Deputados; e outro, pela via do Poder Executivo federal, que tem a prerrogativa de editar medidas provisórias

32. Disponível em: <<https://goo.gl/juhg7A>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

33. O projeto segue tramitando na Câmara dos Deputados.

34. Disponível em: <<https://goo.gl/V2CPQt>>.

35. Ministro Bruno Cavalcanti de Araújo, do PSDB/PE, que deixou o cargo em novembro de 2017.

com força de lei, em caso de relevância e urgência, submetendo-as de imediato ao Congresso Nacional (art. 62, CF). Chama atenção que a MP tenha sido publicada exatamente no dia 12 de janeiro de 2018, prazo final para a edição do PDUI nas RMs. Não se pode esquecer, ainda, da estratégia judicial adotada pelo Governo do Estado do Pará, com o ajuizamento da ADI 5.857/PA perante o STF, que tramita em rito abreviado.

As alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018 foram pontuais. Quanto ao PDUI, seu prazo de elaboração nas novas aglomerações urbanas passou de três anos para cinco, a partir da criação da unidade regional por lei complementar estadual, alterando-se o inciso I do art. 21 da Lei nº 13.089/2015. Nas RMs e aglomerações urbanas instituídas antes da vigência do estatuto, passou-se a prever que o PDUI deverá ser elaborado até 31 de dezembro de 2021.

Quanto às audiências públicas, a MP alterou o § 2º, inciso I, do art. 12 e incluiu os §§ 3º e 4º, conforme quadro 1.

#### QUADRO 1

#### Comparação entre a redação original da Lei nº 13.089/2015 e a redação dada pela Medida Provisória nº 818/2018

Lei nº 13.089/2015	Medida Provisória nº 818/2018
Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.	Não há alterações propostas.
§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no <i>caput</i> deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:	Não há alterações propostas.
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;	I – a promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população.
	§ 3º – As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana.
	§ 4º – A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do <i>caput</i> do art. 8º, respeitadas as disposições desta lei e das leis complementares que instituírem as unidades regionais.

Fonte: Brasil (2015a; 2018).  
Elaboração da autora.

No inciso I do § 2º, propõe-se a retirada da exigência de que as audiências públicas sejam promovidas em todos os municípios integrantes da unidade regional. A justificativa para tanto, apresentada na exposição de motivos, é a seguinte:

essa determinação, entretanto, não se compatibiliza com as questões de interesse comum, cujas soluções devem ser buscadas de maneira integrada e compartilhada. Além disso, deve-se observar que há diversidade e heterogeneidade na composição e organização das regiões metropolitanas no Brasil. Nesses termos, a indicação para que a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana estabeleça os critérios para a realização de audiências públicas é mais adequado (Câmara dos Deputados, 2017, p. 4).

Tal exigência foi substituída pela “ampla divulgação” em todos os municípios (§ 3º, incluído no art. 12).

Acredita-se que 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 para a 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 em uma unidade regional, o que tende a ser impulsionado pelas audiências públicas.

Apesar disso, 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.

A medida provisória, na esteira do que propunha o Projeto de Lei nº 9.011/2017, ampliou novamente o prazo para a elaboração dos planos de mobilidade pelos municípios e para a compatibilização de tais instrumentos com os planos diretores, conforme exigência da Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Na redação original do art. 25, § 3º, estava previsto que o Plano de Mobilidade Urbana deveria ser compatibilizado com o plano diretor municipal, existente ou em elaboração, no prazo máximo de três anos. Em 2016, o prazo foi alterado para sete anos pela Medida Provisória nº 748/2016, a qual teve sua vigência encerrada, e, depois, a Lei nº 13.406/2016 alterou novamente o prazo para seis anos.

A Medida Provisória nº 818/2018 estendeu por mais um ano a exigência para a elaboração dos planos de mobilidade, ou seja, esta passou a ser de sete anos a partir da vigência da Lei nº 12.587/2012 (que iniciou cem dias após o dia 4

de janeiro de 2012). Em face disso, o prazo final para a elaboração dos planos de mobilidade pelos municípios passa a ser 14 de abril de 2019.

Além disso, a Lei nº 12.587/2012 previu, no § 4º do mesmo art. 25, que os municípios que não tivessem elaborado o Plano de Mobilidade Urbana até a data de promulgação da lei teriam no máximo três anos para fazê-lo. Após este prazo, não tendo elaborado, ficariam impedidos de receber recursos orçamentários federais destinados à mobilidade urbana. A mesma Medida Provisória nº 748/2016 alterou o prazo para sete anos, que voltou a ser de seis anos com a redação dada pela Lei nº 13.406/2016, e, a partir da edição da Medida Provisória nº 818/2018, o prazo passou a ser de sete anos a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.587/2012, ou seja, encerrar-se-á em 14 de abril de 2019.

A previsão de que os municípios que não cumprirem esse prazo ficarão impedidos de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana até que seja elaborado o plano restou prevista no § 6º do art. 25 da Lei nº 12.527/2012.

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 CF, 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 45 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 janeiro de 2018, a Medida Provisória nº 818, em regime de urgência. Após a apreciação na Câmara, a medida seguirá para o Senado Federal, que poderá apresentar novas emendas. Segundo informações oficiais da Câmara dos Deputados, se não for votada até 19 de março

de 2019, a pauta ficará sobrestada e, a partir de 2 de abril de 2018, se não prorrogada, perderá a vigência.<sup>36</sup>

Isso significa que a definição dos prazos para elaboração do PDUI pelas RMs e aglomerações urbanas depende da votação da Medida Provisória nº 818/2018 no Congresso Nacional e que, no momento de elaboração deste capítulo, a regra que vale é a seguinte: até o dia 2 de abril de 2018, não poderá haver punições aos governadores e aos agentes públicos que tenham se omitido da elaboração do PDUI, nem limitações de acesso aos recursos federais para os entes. Caso seja votada e convertida em lei, o prazo será efetivamente adiado para 31 de dezembro de 2021.

Importante lembrar que, durante a votação da medida, outras alterações ao Estatuto da Metrópole podem ser propostas, razão pela qual recomenda-se o acompanhamento da tramitação da Medida Provisória nº 818/2018 no Congresso Nacional.

#### **5 A LEI FEDERAL Nº 13.089/2015 E A PEC Nº 13/2014**

Em maio de 2014, quando o Projeto de Lei nº 3.460, que daria origem à Lei nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole, estava na etapa final de tramitação no Congresso Nacional, o senador Aloysio Nunes Ferreira apresentou ao Senado Federal a PEC nº 13/2014.<sup>37</sup> A PEC foi publicada no diário do Senado Federal, no dia 8 de maio de 2014.

A proposta pretende incluir os arts. 18-A e 159-A, e alterar o art. 182 da CF, para dispor sobre a instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Na justificativa, a decisão do STF na ADI nº 1.842/RJ aparece como motivo central para a alteração constitucional, haja vista ter o STF entendido que as funções públicas de interesse comum são de titularidade do colegiado metropolitano, e não do estado instituidor da autarquia regional.

A tentativa da PEC, portanto, parece ser a de adequar o regime constitucional das RMs à luz da decisão do STF<sup>38</sup> e de aproximar o tratamento constitucional dado à gestão urbana e à gestão metropolitana. Antes, porém, que a tramitação da PEC avançasse, o Estatuto da Metrópole foi editado, suscitando uma série de dúvidas sobre o regime jurídico das RMs.

A PEC nº 13 foi protocolada em 7/5/2014, tendo sido encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no mesmo dia. Em 26/11/2014, foi distribuída à senadora Lúcia Vânia, para emissão de relatório. Com o encerramento da legislatura, o processo foi devolvido à secretaria, e o novo relator, o

36. Disponível em: <<https://goo.gl/JfttBV>>. O prazo para a apresentação de emendas na Câmara findou-se em 10 de fevereiro de 2018 e atualmente a medida provisória encontra-se na comissão mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria.

37. Disponível em: <<https://goo.gl/NSFsYG>>.

38. Sobre o tema, conferir o que já foi dito por Souza (2015), especialmente no capítulo III.

senador Ronaldo Caiado, foi designado somente em 24/9/2015. Recentemente, em 9/3/2017, o relator encaminhou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania parecer com voto favorável à emenda, destacando que:

a proposta é meritória por criar ferramentas capazes de endereçar os problemas apontados por inúmeros estudiosos da área, permitindo a implementação de regras nacionais sobre o tema e solucionando as controvérsias jurídicas existentes no que se refere às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.<sup>39</sup>

A comissão, por meio desse parecer, concluiu pela aprovação da PEC nº 13/2014, com duas alterações. A primeira, no *caput* do art. 18-A, retira a autorização constitucional para que o Distrito Federal possa instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, mantendo-se, contudo, autorização para que ele possa integrar aquelas unidades regionais instituídas pela União (art. 18-A, § 3º).<sup>40</sup>

A segunda modifica o inciso III do § 1º, para que nele passe a constar que a União disporá, mediante lei complementar, dentre outros assuntos, sobre as diretrizes quanto ao conteúdo da lei complementar instituidora de cada unidade regional pelos estados, e não sobre o próprio conteúdo da lei, conforme estava previsto anteriormente.<sup>41</sup>

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), arts. 354 a 373, após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal, a matéria será incluída na ordem do dia para votação em primeiro turno, durante cinco sessões deliberativas consecutivas (arts. 357 e 358). Com intervalo de no mínimo cinco dias, a PEC será colocada na ordem do dia para votação em segundo turno, em três sessões deliberativas, para apresentação de emendas que não envolvam o mérito. Caso sejam apresentadas emendas, a matéria ainda voltará à comissão para emissão de novo parecer, quando será colocada na ordem do dia, em fase de votação.

Se a proposta for aprovada sem emendas, será remetida à Câmara dos Deputados; caso seja emendada, será reencaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na Câmara dos Deputados, será votada novamente em dois turnos. A PEC será considerada aprovada se obtiver, tanto no Senado quanto na Câmara, três quintos dos votos dos respectivos membros, isto é, 308 votos favoráveis dos 513 deputados federais e 49 votos dos 81 senadores (art. 60 da CF). Ressalte-se que, caso a Câmara altere a proposta, o novo texto voltará ao Senado,

39. Disponível em: <<https://goo.gl/JbXQYZ>>.

40. A redação original da PEC assim previa: "Art. 18-A. Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões" (Senado Federal, 2014, p. 1). O parecer aprovou o seguinte texto: "Art. 18-A. A criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões obedecerá ao disposto neste artigo." Disponível em: <<https://goo.gl/y1biap>>.

41. O texto original da PEC nº 13/2014 previa que a União, mediante lei complementar, disporá, dentre outros assuntos, sobre "conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião" (Senado Federal, 2014, p. 2), o que foi substituído pelo texto "diretrizes quanto ao conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião." Disponível em: <<https://goo.gl/y1biap>>.

iniciando-se o rito descrito, razão pela qual não é possível estimar a duração de todo o processo legislativo.

Visto isso, retome-se a análise ora proposta, que levantará os principais pontos críticos de interface entre a Lei nº 13.089/2015 e a PEC nº 13/2014, caso venha a ser aprovada nos termos em que se encontra. Em cada tema, serão feitas reflexões e eventuais sugestões de modificação para o texto da PEC, haja vista estar ainda em tramitação.

Antes de se adentrar a cada ponto crítico, porém, importa asseverar que eventuais mudanças promovidas na Constituição, por meio do devido processo legislativo, sobrepoem-se a leis federais que tenham sido editadas sob o regime constitucional anterior. Neste sentido, caso a PEC nº 13/2014 seja aprovada e editada na íntegra, o Estatuto da Metrópole deverá ser reinterpretado à luz do novo regime constitucional, devendo ser desprezado aquilo que for contrário aos novos ditames constitucionais.

As normas anteriores do Estatuto da Metrópole que forem compatíveis com as inovações constitucionais serão recepcionadas, isto é, tomadas como válidas e constitucionais. Já aquelas que lhe forem contrárias, não poderão ser aplicadas.

Haverá casos em que o conflito entre as disposições do Estatuto da Metrópole e o novo regime constitucional das RMs estará evidente, ocasiões em que será mais fácil ao intérprete solucionar o conflito normativo e aplicar corretamente a lei. Seria o caso, por exemplo, da competência para a criação das unidades regionais: o art. 3º do Estatuto da Metrópole prevê que os estados poderão instituir RMs e aglomerações urbanas; porém, com a inclusão do art. 18-A, a União passará a ter competência para instituir as unidades regionais formadas por municípios de mais de um estado. Nesse caso, a aplicação do art. 3º deverá ser afastada, independentemente do reconhecimento, pelo Judiciário, da inconstitucionalidade, dando lugar à aplicação do novo regime constitucional.

Há outras situações, contudo, em que o conflito entre as normas não se mostra tão evidente, dificultando, assim, a aplicação da norma pelo intérprete. Nestes casos, a tendência é que seja ajuizada uma ADC, em que se questiona, perante o Judiciário, se aquela norma está de acordo com a Constituição.

Em geral, quando ocorre alteração do regime constitucional por meio de emendas, leva-se um tempo para que os conflitos de aplicação da norma apareçam no Judiciário. A doutrina também precisa de certo tempo para assentar o entendimento sobre o assunto.

O certo é que qualquer intérprete deverá realizar um juízo de constitucionalidade no momento de aplicação das normas do Estatuto da Metrópole, em face

de alteração do regime constitucional. Para tanto, deverá se apoiar em precedentes do Judiciário e administrativos, bem como na doutrina especializada.

No futuro, em havendo questionamento específico acerca da constitucionalidade do Estatuto da Metrópole no Judiciário – no caso, por se tratar de lei federal, no STF –, seja por meio de ADI, seja por meio de ADC, a decisão do Supremo terá efeito vinculante e sobre todos, o que trará a segurança jurídica necessária no que se refere à aplicação do Estatuto da Metrópole.

De todo modo, os gestores que atuarem no âmbito metropolitano, como legítimos intérpretes da Constituição, não podem deixar de aplicar a lei na ausência de certeza de sua constitucionalidade, devendo realizar o juízo no momento da aplicação e apresentar as justificativas para o posicionamento adotado.

Ressalte-se, ainda, que a PEC trata de apenas alguns pontos do regime jurídico das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, remetendo o detalhamento à lei complementar federal a ser editada pela União (art. 18-A, § 1<sup>o</sup>). Enquanto tal lei não for editada, as normas do Estatuto da Metrópole que não forem contrárias às novas disposições constitucionais seguem aplicáveis, a não ser em caso de expressa revogação por parte da emenda constitucional.

No entanto, caso a União, sob o novo regime constitucional, edite a lei complementar, é provável (ou desejável, para se evitar conflitos diretos) que revogue expressamente o Estatuto da Metrópole e passe a regular inteiramente a questão metropolitana.

Feitas essas considerações, passa-se à análise de pontos críticos específicos já identificados a partir da comparação abstrata entre a Lei nº 13.089/2015 e a PEC nº 13/2014, ressaltando que outros conflitos poderão surgir no caso concreto.

### **5.1 A participação da União na instituição e gestão das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais**

A PEC nº 13/2014 propõe a inclusão do art. 18-A na CF, para que a competência para instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões passe a ser da União, dos estados e do Distrito Federal. Na justificativa, explica-se que a ampliação da competência para a União presta-se a “viabilizar o tratamento de situações de conurbação abrangentes do território de municípios pertencentes a mais de um estado ou do Distrito Federal” (Senado Federal, 2014, p. 6). Bem por isso, no § 3<sup>o</sup> do art. 18-A, limita-se a competência da União para instituir, por meio de

lei complementar, RMs, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado.<sup>42</sup>

Esta previsão confronta-se com o disposto no art. 4º, da Lei nº 13.089/2015:

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos (Brasil, 2015a).

Caso a PEC nº 13/2014 seja aprovada, em se tratando de novo regime constitucional, o art. 4º da Lei nº 13.089/2015 deve ser afastado, prevalecendo o mandamento constitucional segundo o qual a União é o único ente competente para instituir unidades territoriais com municípios pertencentes a mais de um estado.

Pergunta-se, porém, se esse seria o caminho mais adequado, tendo em vista que a história das RMs brasileiras tem caminhado no sentido de privilegiar que a construção e a gestão da metrópole ocorram no âmbito mais local e regional, de forma compartilhada entre estados e municípios, sem a participação direta da União.

Felipe Francisco de Souza aponta a existência de um impasse de caráter técnico e ideológico e sugere que a competência para a criação das unidades regionais interestaduais não passe a ser da União, considerando o entendimento de que:

(i) no âmbito do movimento municipalista, a Constituição Federal de 1988 delegou ao Estado a responsabilidade de criar regiões metropolitanas, e (ii) no âmbito da decisão do STF, o entendimento foi de que a Constituição Federal delegou a estado e municípios uma divisão de responsabilidades para gerir regiões metropolitanas, parece-nos que cabe às assembleias legislativas de cada um dos estados envolvidos a criação de regiões interestaduais, e não à União, esse papel (Souza, 2015, p. 25).

Importante ressaltar que a PEC nº 13/2014 não prevê que a União participe efetivamente da governança das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais, mas apenas lhe atribui a competência para a criação de tais entidades.

Nesse caso, para assegurar as competências historicamente conquistadas por estados e municípios, o texto da PEC poderia ser acrescido de previsão no sentido de que a União instituirá as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado, porém a governança interfederativa será exercida pelos estados e municípios abrangidos pela unidade regional.

Mesmo nesse caso devem ser consideradas as desvantagens de reabrir-se a possibilidade de criação de unidades metropolitanas pelo poder federal, tal como

42. "§ 3º A instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um estado será feita pela União, mediante lei complementar federal" (Senado Federal, 2014, p. 2).

ocorria antes do atual regime constitucional. Tendo a União competência para a criação de tais unidades, pode ser que toda a gestão fique amarrada a regras que não foram deliberadas pela unidade territorial. A aposta a ser feita no âmbito da legislação deveria focalizar na densificação dos processos políticos nas próprias metrópoles, a fim de que população e gestores adotassem as formas mais adequadas de governança territorial.

Outro ponto crítico que decorre da previsão contida na proposta para o art. 18-A, § 3º, é a natureza e o processo de aprovação do plano metropolitano. A PEC nº 13/2014 propõe a alteração do art. 182 da CF, para que, além de ser obrigatório que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborem plano diretor, aprovado pela Câmara municipal, passe a ser obrigatória a elaboração de plano diretor metropolitano, aprovado por decreto estadual ou federal, conforme o caso, nas RMs, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial tenha sido classificado como uma função pública de interesse comum.<sup>43</sup>

A existência da expressão “decreto estadual ou federal, conforme o caso” sugere que os planos metropolitanos de unidades regionais instituídas pela União serão aprovados por decreto federal. Aqui também é de se questionar se este é um caminho consentâneo com as melhores práticas nas RMs, haja vista a União estar mais distante da realidade concreta dos estados e municípios que vivem a metrópole.

Com tudo isso não se quer dizer que a União não pode ou não deve participar da construção da agenda metropolitana no Brasil: pelo texto da PEC, ela passa a ter papel fundamental na elaboração da lei complementar com as diretrizes para a criação e o funcionamento das RMs. Pode-se pensar em detalhar o seu papel para que atue efetivamente, por exemplo, no financiamento, na avaliação e intercâmbio de experiências, na atualização das normas gerais, no desenvolvimento de estudos, na produção de dados e informações, na capacitação de quadros gestores, na proposição de modelos.

Ademais, poderá seguir apoiando financeira e tecnicamente os demais entes na construção de sua governança e na solução de questões metropolitanas. O que se defende é que a construção da governança e do planejamento metropolitanos seja protagonizada pelos estados e municípios integrados às unidades regionais.

---

43. Redação original do art. 182: “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988).

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (...). Proposta de inclusão do § 5º no art. 182, pela PEC nº 13/2014: “Art. 2º. O art. 182 da CF passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 182 (...) §5º. No caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial seja uma função pública de interesse comum, o plano diretor será elaborado pelo agrupamento de municípios e aprovado por decreto legislativo estadual ou federal, conforme o caso”.

## 5.2 O plano metropolitano previsto na proposta da PEC nº 13/2014 para o art. 182, § 5º

Além das questões específicas sobre o plano metropolitano das unidades regionais interestaduais, já exploradas na subseção anterior, é possível identificar outros pontos críticos sobre o tema. O texto proposto prevê que a elaboração do plano metropolitano será obrigatória somente nos casos em que o ordenamento territorial for considerado uma função pública de interesse comum.

Ocorre que a realidade das metrópoles tem revelado que o ordenamento territorial sempre será uma função pública de interesse comum, inclusive como forma de justificar a criação das unidades regionais – é dizer, a identificação de que o ordenamento territorial de mais de um município precisa ser planejado de forma conjunta é, muitas vezes, o que enseja e justifica a criação de uma RM, aglomeração urbana ou microrregião. De se considerar, ainda, a existência de outras formas de cooperação para o atendimento de tais funções, como os consórcios públicos.

Além disso, pergunta-se: qual o real sentido da existência de uma unidade regional sem o devido planejamento integrado? Parece que a exigência da elaboração de plano metropolitano decorre da razão de ser da criação das unidades territoriais, pois sem a expectativa de planejamento, não há motivos para a integração de municípios e estados.

Nesse sentido, recomenda-se que o dispositivo preveja a elaboração de planos metropolitanos no âmbito de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, sem condicionantes, porém com a fixação de conteúdos mínimos e previsão de mecanismos que permitam o monitoramento e a efetiva execução do planejamento.

Ademais, sugere-se maior clareza quanto à interface entre os planos diretores municipais e os planos metropolitanos: qual instrumento será predominante? A existência de plano metropolitano exime os municípios inseridos na unidade regional da elaboração do plano diretor?

A fim de esclarecer tais pontos, recomenda-se que a PEC: *i*) mantenha a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes; *ii*) preveja que o plano metropolitano seja o instrumento básico de ordenamento territorial do agrupamento de municípios integrantes de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; e *iii*) determine que os planos diretores sejam compatibilizados com os planos metropolitanos, na forma da lei complementar a ser editada. Esse tema, contudo, tem suscitado debates, especialmente quanto ao alcance do conteúdo do PDUI, o que ensejará ainda mais debates.

No que se refere à aprovação do plano, atualmente a regra vigente é a constante da Lei nº 13.089/2015, art. 10, que dispõe que “as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano

integrado, aprovado mediante lei estadual” (Brasil, 2015a). Considerando-se o § 4º do mesmo artigo, que prevê que, antes de ser enviado à assembleia estadual, o plano será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa com participação da sociedade civil,<sup>44</sup> conclui-se que a atribuição de elaboração de conteúdo é dos organismos componentes da estrutura de governança interfederativa, constituída por todos os entes integrantes da unidade regional. Isso, contudo, não exime a União do estabelecimento de conteúdos mínimos para o planejamento, prevendo-se, inclusive, instrumentos de controle.

A proposta da PEC é que o plano passe a ser aprovado por decreto estadual ou federal, conforme o caso. Trata-se do decreto legislativo, ato normativo de competência do Poder Legislativo, destinado a regular matérias de sua competência e com eficácia similar à de leis.

Na prática, a modificação da aprovação do PDUI por lei estadual (tal como previsto no Estatuto da Metrópole) para a aprovação por decreto legislativo (conforme a proposta da PEC nº 13/2014) parece ser mais adequada à finalidade do ato de aprovação, qual seja, o de ratificar e garantir a conformidade do plano com a lei que o regulamente (atualmente, a Lei nº 13.089/2015; futuramente, a lei complementar federal a ser editada).

Ademais, o decreto legislativo dispensa a participação do chefe do Poder Executivo, o que não parece trazer qualquer prejuízo ao trâmite do plano metropolitano, tendo em vista que estará representado na estrutura de governança.

Reitere-se questão crítica, já exposta na subseção anterior, sobre a participação da União na estrutura de governança e sua atribuição para a aprovação do plano metropolitano por meio de decreto legislativo do Congresso Nacional, no âmbito das unidades regionais interestaduais: em princípio, não se mostra adequado às boas práticas de gestão metropolitana que a União tenha papel protagonista na elaboração dos instrumentos de planejamento, devendo-se atribuir este papel a atores mais locais e regionais, isto é, aos estados, municípios e suas respectivas populações, até mesmo para que se consolide a cidadania metropolitana.

Nesse sentido, acredita-se que, ainda que seja mantida a competência da União para a criação de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões interestaduais, a atribuição para a elaboração do plano metropolitano deveria ser atribuída aos estados e municípios integrantes das unidades regionais.

---

44. “Art. 10. (...). §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” (Brasil, 2015a).

Por fim, ressalte-se a importância da regulamentação, via lei federal, do processo de elaboração do plano metropolitano, a fim de que seja garantida a efetiva participação de todos os integrantes e da população, evitando-se a preponderância de algum ente.

### 5.3 A lei complementar federal prevista no art. 18-A, § 1º

No § 1º da proposta de acréscimo do art. 18-A, prevê-se que a União deverá editar lei complementar regulamentadora das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, dispondo sobre: *i*) requisitos para a caracterização das unidades regionais e das funções públicas de interesse comum; *ii*) governança, financiamento a regime jurídico dos agrupamentos dos municípios; *iii*) conteúdo da lei complementar estadual instituidora da unidade regional; e *iv*) harmonização das políticas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal com o planejamento das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões de que façam parte.

Na verdade, o conteúdo da lei complementar prevista pela PEC é muito semelhante ao conteúdo do Estatuto da Metrópole, configurando-se como verdadeiro marco legal das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Essa constatação parece corroborar o entendimento já esposado por alguns especialistas, nos fóruns qualificados de discussão, de que a Lei nº 13.089/2015 seria inconstitucional por não haver lastro, na Constituição, de sua edição pela União.

Tendo em vista, porém, que a Lei nº 13.089/2015 não foi formalmente questionada perante o STF e, portanto, segue vigente por força do princípio de presunção de constitucionalidade das normas infraconstitucionais, retoma-se o raciocínio demonstrado na seção 2 deste capítulo, segundo o qual o Estatuto da Metrópole continuará sendo aplicado naquilo que não for contrário ao novo regime constitucional, devendo o intérprete realizar juízo de constitucionalidade no momento de aplicação da norma, justificando seu entendimento.

No momento em que a lei complementar federal prevista no § 1º do art. 18-A for efetivamente editada pela União, é de se esperar que haja revogação expressa do Estatuto da Metrópole, passando a nova lei a ser o marco legal das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões.

No que se refere ao seu conteúdo, sugere-se que ela trate, além das matérias já previstas na própria PEC, mais detalhadamente sobre: *i*) o processo de elaboração do plano metropolitano; *ii*) o conteúdo do plano; *iii*) a caracterização de metrópole e RM; *iv*) a necessidade de que a lei complementar estadual e seu processo legislativo explicitem os critérios técnicos que levaram à criação das RMs, a exemplo

o que dispõe o § 1º do art. 5º do Estatuto da Metrópole;<sup>45</sup> *v)* a participação da sociedade civil na gestão metropolitana, remetendo-se ao Estatuto da Cidade; e *vi)* a necessidade de articulação e compatibilização dos planos plurianuais com o plano metropolitano.

Já foi dito, também, que a lei complementar poderá prever a necessidade de compatibilização dos planos diretores municipais ao plano metropolitano, estabelecendo-se prazo para o cumprimento da obrigação.

#### 5.4 O financiamento das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões

Sabe-se que um dos principais gargalos da gestão metropolitana reside na dificuldade de se instituir um sistema de alocação de recursos que permita o custeio da organização, do planejamento e principalmente da execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano – o chamado financiamento metropolitano.

Na maioria das RMs em que tenha sido prevista a criação de fundos e até mesmo naquelas em que tais fundos foram criados, não há aporte de recursos e os fundos são inoperantes. A questão não é apenas econômica, mas também perpassa pela dimensão institucional e diz respeito à própria dificuldade na estruturação da governança interfederativa e no estabelecimento de consensos sobre as carências e necessidades de todos os entes no espaço metropolitano, *vis-à-vis* a existência de inúmeros problemas que os entes enfrentam em seus territórios e julgam ser de solução exclusivamente municipal ou atribuível apenas ao município vizinho.

A Lei nº 13.089/2015 foi tímida ao tratar do assunto, estabelecendo apenas a necessidade de se estabelecer, na estrutura de governança, “sistema integrado de alocação de recursos” (Brasil, 2015, arts. 5º, III; 7º, III; e 8º, IV), bem como prevendo os “fundos públicos” como instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (*op. cit.*, art. 9º, III). A redação original previa, nos arts. 17 e 18, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, o que foi vetado

45. “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” (Brasil, 2015, grifo nosso).

pela presidente da República com base em parecer dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.<sup>46</sup>

A complexidade do tema parece exigir uma solução constitucional, que efetivamente obrigue ou, ao menos, induza ao estabelecimento de um sistema de alocação de recursos do qual participem todos os entes, no momento da criação da unidade regional.

Nesse sentido, parece acertada a proposição constante da PEC nº 13/2014, a qual prevê a possibilidade de que a lei complementar instituidora da unidade territorial preveja a destinação das transferências constitucionais de receitas tributárias previstas nos arts. 157, 158 e 159 da CF ao agrupamento de municípios – receitas dos fundos de participação.<sup>47</sup>

Nesse caso, não se cria um tributo metropolitano, mas se estabelece a possibilidade de que os recursos vinculados dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam utilizados pelo agrupamento de municípios para soluções de natureza metropolitana, independentemente de repasses aleatórios e pontuais.

É claro que a operacionalização dessa transferência requer a construção de um sistema de alocação de recursos na estrutura de uma entidade metropolitana, provavelmente uma autarquia, visto que o mero agrupamento de municípios não tem personalidade jurídica. Esses detalhes deverão ser regulados pela lei complementar estadual instituidora da unidade regional. Importante salientar que, dadas as especificidades de cada região, não se pode eleger um modelo único de estrutura institucional, devendo o legislador avaliar, no caso concreto, mediante cuidadoso juízo de conveniência e oportunidade, qual o modelo mais adequado à gestão das funções públicas de interesse comum.

Em que pese continuar sendo discricionário ao Estado a previsão da transferência das receitas tributárias na lei complementar, a autorização constitucional pode permitir a criação de agenda institucional, permitindo, por exemplo, que

---

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” (Campos, 2015).

47. Fernando Rezende, em seu trabalho sobre financiamento metropolitano, sugere a diferenciação entre municípios metropolitanos e municípios não metropolitanos, para fins de rateio do fundo de participação dos municípios (FPM), o que seria uma forma de equalização fiscal. São as suas lições: “o caminho de volta pode ser empreendido por meio de uma revisão na divisão do FPM, que independe de emenda constitucional. Nessa revisão, a separação entre capitais e interior deveria ser substituída por um critério mais adequado à realidade atual, dividindo os municípios em dois grupos para fins de rateio do FPM – os municípios metropolitanos e os não metropolitanos. Nessa mudança, a parte dos municípios metropolitanos na divisão do FPM poderia ser inicialmente constituída pela soma do que é hoje entregue a esta categoria de municípios, de modo a reduzir resistências a esta mudança, e o rateio do montante correspondente a cada região poderia ser feito de modo a reduzir as disparidades fiscais intrametropolitanas, que resultam da concentração da arrecadação tributária própria e da cota-parte municipal no ICMS, de acordo com os princípios de um regime de equalização fiscal” (Rezende, 2010, p. 82).

a União estabeleça preferência para acesso a recursos e benefícios no âmbito de políticas públicas setoriais a RMs, aglomerações urbanas e microrregiões em que a transferência das receitas tenha sido prevista.

A gestão fiscal metropolitana voltada à redução das disparidades metropolitanas pode ser um caminho para o fortalecimento da gestão e pode abranger não somente as disparidades de ordem fiscal, mas sobretudo aquelas relacionadas aos investimentos públicos e privados. Se a gestão financeira das metrópoles for capaz de adotar instrumentos de caráter redistributivo dos investimentos, isso pode representar um horizonte promissor em termos de desenvolvimento equânime em escalas mais amplas. Tal redistributivismo pode, ainda, solucionar um paradoxo que paira sobre as unidades metropolitanas: na medida em que elas sejam privilegiadas na distribuição de recursos e no aprimoramento dos mecanismos de gestão, elas passam a exercer uma força centrípeta em face das áreas não metropolitanas, o que por vezes traz efeitos negativos em termos demográficos, de atividades econômicas, gerando desigualdades extremas – são, ao mesmo tempo, o espaço das oportunidades e capacidades, e o *locus* das desigualdades e pobreza.

### 5.5 A situação do Distrito Federal

Atualmente, o regime constitucional das RMs nada versa sobre o Distrito Federal, sendo certo, ao menos, que não lhe foi atribuída a competência para instituir as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões – eis que a Constituição, no art. 25, § 3º, falou apenas nos estados.

No texto aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à Presidência da República para instituir o Estatuto da Metrôpole, havia previsão de que o Distrito Federal poderia integrar RM ou aglomeração urbana, aplicando-se as regras de unidade regional interestadual. Essa norma, contudo, foi vetada pela Presidência da República,<sup>48</sup> justificando-se que a Constituição fala apenas em “agrupamento de municípios”, o que não englobaria o Distrito Federal. Foi dito, ainda, que para este ente o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride), prevista no art. 43 da CF. Com o veto, tem-se que atualmente não há autorização para o Distrito Federal integrar as unidades regionais.

Esse cenário poderá ser alterado em caso de aprovação da PEC nº 13/2014. Na redação original da PEC, previa-se que o Distrito Federal também poderia instituir RMs (*caput* do art. 18-A). Em parecer sobre a constitucionalidade da

48. Art. 19 vetado: “respeitada a vedação de divisão em municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta lei” (Brasil, 2015b).

proposta, contudo, o relator da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania propôs a alteração do texto, retirando-se esta possibilidade.

Foi preservado, contudo, o § 4º do art. 18-A, que prevê que “o Distrito Federal poderá integrar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micror-regiões criadas pela União” (Senado Federal, 2014, p. 2). Caso o texto seja assim aprovado, não haverá dúvidas sobre a possibilidade de que o Distrito Federal participe de unidades regionais, desde que criadas pela União, e independentemente de participação em Ride. Ao atribuir à União a competência para instituir RM, retira-se do Distrito Federal a autonomia que poderia ser necessária para a efetiva reestruturação da região. Pondera-se, contudo, se ao Distrito Federal, com sua situação peculiar, deveria ser dado tratamento equivalente aos demais estados, criando-se uma isonomia que, na prática, não existe.

## **6 O CASO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS: O JULGAMENTO DE ADI NO ÂMBITO DO TJSP SOBRE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS PARA O EXERCÍCIO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA RM DE SÃO PAULO**

Os dilemas e as dúvidas acerca das RMs aparecem muitas vezes, na literatura, conectadas às discussões sobre os serviços de saneamento básico. Talvez porque seja ele um dos mais complexos do ponto de vista técnico, e cuja prestação eficiente e adequada, por vezes, depende de escala. Bem por isso, é bastante comum que as discussões acerca da competência dos entes no âmbito metropolitano refram-se ao assunto do saneamento básico.

Especialmente no Judiciário, vários foram os casos em que esses temas foram tratados conjuntamente: as próprias ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA, julgadas pelo STF, e, mais recentemente, a ADI nº 2071833.93.2013.8.26.0000, ajuizada perante o TJSP.

O que chama atenção é a discrepância entre o posicionamento dos órgãos julgadores: se, por um lado, o STF deixou claro que a titularidade do saneamento, no âmbito metropolitano, não seria do estado,<sup>49</sup> por outro, o município de Guarulhos foi surpreendido com decisão do TJSP em sentido exatamente contrário, instalando-se insegurança jurídica a respeito do tema.

---

49. No item 5 da ementa do acórdão proferido na ADI nº 1.842/RJ, restou assim registrado: “5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. *O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado.* O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, 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” (STF, 2013, grifo nosso).

O município de Guarulhos, que integra a RM de São Paulo, publicou, em 20 de dezembro de 2012, três leis que têm por objeto os serviços públicos de saneamento básico, quais sejam:

- Lei nº 7.095, que “institui a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no município de Guarulhos e dá outras providências” (Guarulhos, 2012a);
- Lei nº 7.096, que “autoriza a contratação de parceria público-privada, precedida de concorrência pública, pelo município de Guarulhos, para a prestação dos serviços públicos de transporte, tratamento e disposição final de esgotamento sanitário no território urbano do município de Guarulhos, nos termos da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004” (Guarulhos, 2012b); e
- Lei nº 7.102, que “institui a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos – AGRU e dá outras providências” (Guarulhos, 2012c).

O fundamento constitucional para a promulgação dessas leis encontra-se na competência legislativa dos municípios sobre os temas de interesse local (art. 30, *caput*, I, CF).<sup>50</sup> Além disto, tais normas foram elaboradas em consonância com as diretrizes para o saneamento básico, constantes da Lei federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que atribui ao titular dos serviços públicos de saneamento básico o exercício das competências de legislar, planejar, regular, fiscalizar e prestar tais serviços – sem, contudo, especificar qual ente seria o titular.

Devidamente estabelecido e regulado em lei, abriu-se concorrência pública para contratação de parceria público-privada. Vencedora do processo, empresa privada celebrou contrato de parceria com o município. O contrato previa investimentos da ordem R\$ 1,1 bilhão em trinta anos. Os investimentos começaram a ser realizados após a assinatura do contrato.

Em 2015, o governador do estado de São Paulo moveu ADI perante o TJSP em face das três leis editadas pelo município de Guarulhos. Para o autor, o fato de o município de Guarulhos estar inserido na RM de São Paulo, reestruturada pela Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011, retiraria suas competências legislativa e material sobre os serviços públicos de saneamento básico, de forma que as competências para legislar, planejar, regular, fiscalizar e prestar tais serviços só poderiam ser exercidas pelo estado.

---

50. “Art. 30. Compete aos municípios:  
I – legislar sobre assuntos de interesse local” (Brasil, 1988).

As teses defendidas pelo governador foram acolhidas pelo TJSP: considerou-se que o município de Guarulhos não poderia fixar a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no âmbito de seu território, que não poderia decidir delegar a prestação desses serviços (no caso, contratando uma parceria público-privada, precedida de concorrência pública) para substituir parte da prestação de serviço realizada pela autarquia municipal que o fazia há anos (o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos – Sae), bem como que não poderia criar uma Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. No entender desse tribunal, isso só poderia ser feito com a autorização do governador do estado.

A decisão causou estranhamento em toda a comunidade jurídica, não apenas por destoar dos precedentes do STF, mas também porque não há atualmente (nem havia, à época) nenhuma política, diretriz ou qualquer sinalização de ações de saneamento básico no âmbito metropolitano.

Importante registrar que o acórdão foi proferido em 8 de abril de 2015, ou seja, poucos meses após a edição da Lei nº 13.089/2015. Ocorre que, no acórdão, o Estatuto da Metrópole não foi citado uma única vez, isto é, julgamento relevante sobre o exercício de competências no âmbito da maior RM do Brasil, a RM de São Paulo, ocorreu sem que o marco legal das RMs fosse tomado como parâmetro jurídico-institucional. Parece haver afronta à jurisprudência do STF pelo fato de o TJSP ter atribuído ao estado a titularidade dos serviços públicos, e não à instância metropolitana, distinção feita com nitidez no julgamento da ADI nº 1.842/RJ. Vista por outro ângulo, a decisão do TJSP também demonstra a falta de alinhamento conceitual e de uniformização de entendimentos dentro do próprio Poder Judiciário, como um dos obstáculos à estruturação da governança metropolitana no país. Este cenário causa insegurança jurídica em relação à gestão, às ações e aos investimentos, públicos e privados, realizados em áreas metropolitanas.

A questão é tão relevante para o setor de saneamento que atuam na causa, na qualidade de *amici curiae*,<sup>51</sup> a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas dos

---

51. No glossário jurídico do STF, a expressão *amicus curiae* está definida da seguinte forma: "1. Expressão latina que significa 'amigo da Corte'. Plural: *amici curiae*. 2. Aquele que representa em juízo a tutela de interesses ou direitos de outrem, que podem influenciar no julgamento da causa. 3. Terceiro estranho ao processo convocado pelo magistrado para prestar informações ou esclarecer questões técnicas, inclusive jurídicas, que interessem à lide. Exemplo: perito. 4. No Supremo Tribunal Federal, refere-se à intervenção assistencial em processos de controle concentrado de constitucionalidade por pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, que tenha representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional, em casos de relevante interesse social ou que envolvam valores essenciais de grupos ou classes sociais. Embora não seja parte do processo, atuando apenas como terceiro interessado na causa, o *amicus curiae* possibilita a análise de informações importantes para a solução da controvérsia (via depoimentos, pareceres, documentos, experiências, artigos, memoriais, entre outros), permitindo que a Corte decida as causas com o máximo conhecimento das consequências e repercussões sociais decorrentes. Fundamentação legal: artigo 138 do CPC [Código de Processo Civil]/2015" (grifo nosso). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon). Ambas se manifestaram diversas vezes pela não procedência da ação, ou seja, para que as leis editadas pelo município de Guarulhos fossem declaradas constitucionais.

Em face do acórdão proferido pelo TJSP, foram interpostos dois recursos extraordinários, um pela Câmara Municipal e outro pelo prefeito, para serem julgados pelo STF. A Assembléia chegou a se manifestar, reiterando os argumentos pelo reconhecimento da constitucionalidade das leis, tendo em vista, especialmente, a afronta à jurisprudência do próprio STF.

Admitido o recurso e remetido ao STF (Recurso Extraordinário nº 957.052), a ministra Carmen Lúcia deferiu medida liminar na Ação Cautelar nº 4.138-Medida Cautelar/São Paulo, concedendo efeito suspensivo ao recurso extraordinário, o que significa que o acórdão proferido pelo TJSP, que decidiu pela inconstitucionalidade das leis editadas pelo município de Guarulhos, está com sua eficácia suspensa. Como consequência, a execução do contrato não foi interrompida.

Tendo a Procuradoria-Geral da República opinado pelo não prosseguimento dos recursos, o ministro Ricardo Lewandowsky, em decisão monocrática de 19 de setembro de 2017, negou seguimento ao recurso, por razões processuais, sem adentrar no mérito.<sup>52</sup> Em face dessa decisão, foram opostos embargos de declaração. Recomenda-se o acompanhamento do recurso interposto no trâmite da ADI nº 2071833.93.2013.8.26.0000 (Recurso Extraordinário nº 957.052) perante o STF a fim de se verificar se haverá posicionamento mais detalhado do órgão sobre a atuação municipal no âmbito metropolitano e eventual posicionamento acerca do Estatuto da Metrópole.

## 7 CONCLUSÕES

Este estudo pretendeu analisar os principais pontos críticos e o *status* institucional do marco legal sobre as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões no Brasil, a partir da norma atualmente vigente, o Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/2015.

Na seção 2, o Estatuto da Metrópole foi analisado em face da decisão do STF nas ADIs nºs 1.842/RJ e 2.077/BA. A partir da análise, não foram identificados pontos de conflito entre o posicionamento do STF e as disposições do Estatuto da Metrópole, com exceção do tratamento dado à aprovação do PDUI pela assembleia do estado. Concluiu-se, com base no art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, que o Poder Legislativo não está vinculado, em sua atividade típica, às decisões

---

52. O recurso extraordinário apresentado pela Câmara Municipal de Guarulhos foi negado, pois foi interposto por seus procurados, tendo o ministro entendido que somente a Mesa da Câmara Municipal teria legitimidade para tanto. Em referência ao recurso interposto pelo prefeito de Guarulhos, entendeu o ministro que não foram demonstradas as razões pelas quais a questão constitucional seria relevante, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, e que ultrapassaria os interesses subjetivos da causa, requisitos para seguimento do recurso.

proferidas pelo Poder Judiciário em ações de controle de constitucionalidade, de que é exemplo a ADI.

Nesse sentido, embora fosse recomendável que o Congresso Nacional tivesse considerado as reflexões e as decisões já tomadas pelo STF, o Estatuto da Metrópole segue vigente, em face do princípio da presunção de constitucionalidade das normas. Essa situação, porém, poderá se alterar durante o julgamento da ADI 5.857/PA, proposta pelo Governador do Pará, que tramita em rito abreviado no STF. O acompanhamento dessa ADI e de outras que venham a ser propostas é fundamental para a atualização do status normativo sobre as regiões metropolitanas.

Em seguida, na seção 3, analisou-se documento intitulado *Propostas para Revisão e Aperfeiçoamento do Estatuto da Metrópole*, elaborado pela Subcomissão permanente de Governança Metropolitana, inserida no escopo da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Verificou-se que as últimas informações acerca do desenvolvimento dos trabalhos constantes da página eletrônica da subcomissão são de outubro de 2016 e que não foram disponibilizados os estudos técnicos e jurídicos que teriam subsidiado as propostas.

O resultado da análise das proposições foi consolidado no quadro A.1 do apêndice, constando-se que, dentre as quatro categorias de propostas (alteração de texto, sem modificação de conteúdo; adequação de texto às modificações propostas; proposta de reflexão; e alteração de conteúdo), as sugestões de efetiva mudança de conteúdo são pontuais e, em geral, não representam alterações substanciais na Lei nº 13.089/2015. Tampouco abarcam os temas mais polêmicos sobre o Estatuto da Metrópole, tal como a forma de participação da sociedade civil na estrutura de governança, o financiamento das RMs, dentre outros. Ademais, não foram apresentadas propostas relativas à regulamentação da lei.

Concluiu-se que as propostas, no momento, consistem apenas em material de discussão da Subcomissão de Governança Metropolitana, não tendo sido formalizadas como projeto de lei. A partir de acompanhamento contínuo no sítio eletrônico da subcomissão, verificou-se que os trabalhos estão paralisados desde outubro de 2016. Em todo caso, se as propostas, futuramente, forem transformadas em projeto de lei, o trâmite legislativo deverá contar com ampla publicidade e transparência.

Na seção 4, analisaram-se as alterações promovidas no Estatuto da Metrópole pela Medida Provisória nº 818/2018, constatando-se que o objetivo principal foi o adiamento do prazo para elaboração do PDUI nas RMs e aglomerações urbanas, não havendo grande impacto no regime das unidades regionais caso a norma seja convertida em lei, após votação do Congresso Nacional. O ponto crítico que se coloca na atual redação da medida provisória é a retirada da exigência da promoção de audiências públicas em todos os municípios das RMs e aglomerações urbanas, tendo em vista que a mera divulgação, ainda que ampla, não pode ser considerada

efetiva para a participação e a mobilização de todos os atores que interagem nas unidades regionais. Ressalte-se que outros aspectos do Estatuto da Metrôpole poderão ser discutidos e alterados no processo de votação da medida provisória, razão pela qual se recomenda o acompanhamento da matéria.

Em seguida, na seção 5, estudou-se a interface entre o Estatuto da Metrôpole e a PEC nº 13/2014, que pretende mudar o regime constitucional das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões. Foram apresentados os principais pontos críticos e sugestões de aperfeiçoamento da proposta.

Por fim, na seção 6, apresentou-se outro parâmetro institucional recente sobre o tema metropolitano, especificamente sobre o exercício de competências para a prestação de serviços de saneamento básico do município de Guarulhos, integrante da RM de São Paulo. Observou-se que o TJSP, que julgou a ADI proposta pelo governador do estado em face de leis editadas pelo município, parece ter destoado da jurisprudência do STF, bem como não levou em consideração o Estatuto da Metrôpole por ocasião do julgamento. Os recursos extraordinários interpostos não tiveram seguimento por razões processuais, em face do que foram opostos embargos de declaração, pendentes de julgamento, pelo que se sugere o acompanhamento das ações, a fim de se verificar se o STF se posicionará em termos meritórios a respeito do assunto, após a edição do Estatuto da Metrôpole.

A análise empreendida neste capítulo permite concluir, enfim, que o panorama normativo sobre as regiões metropolitanas no Brasil, embora possa parecer consolidado com o Estatuto da Metrôpole, está longe de ser unânime e livre de polêmicas. Será necessário acompanhar os próximos passos da institucionalização das regiões metropolitanas para que se possa cogitar de uma gestão metropolitana eficiente.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 5 jun. 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, 11 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, 13 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, 13 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, 12 jan. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 9.011, de 2017 (do Sr. Miguel Haddad). Brasília: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/nWbfef>>.

CAMPOS, A. C. Dilma sanciona o Estatuto da Metrópole. **Agência Brasil**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/2L43Y3>>.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. 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. Rio de Janeiro, 17 dez. 1997a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.869, de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o regime de prestação do serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 19 dez. 1997b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 24.631, de 3 de setembro de 1998. Aprova as condições de alienação das ações representativas do capital social da companhia estadual de águas e esgotos – cedae, de propriedade do estado do Rio de Janeiro, e de outorga da concessão dos serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 4 set. 1998.

GUARULHOS. Lei nº 7.095, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no município de Guarulhos e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 2-3, 21 dez. 2012a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.096, de 20 de dezembro de 2012. Autoriza a contratação de parceria público-privada, precedida de concorrência pública, pelo município de Guarulhos, para a prestação dos serviços públicos de transporte, tratamento e disposição final de esgotamento sanitário no território urbano do município de Guarulhos, nos termos da Lei federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 3, 21 dez. 2012b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.102, de 20 de dezembro de 2012. Institui a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do município de Guarulhos - AGRU e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Guarulhos, n. 95, p. 5-6, 21 dez. 2012c.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A institucionalização de regiões metropolitanas**. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1969. Disponível em: <<https://goo.gl/v7L9Ea>>. Acesso em: 24 out. 2017.

MOURA, R.; LIBARDI, D.; BARION, M. I. Institucionalização de regiões metropolitanas: qual o sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 111, p. 129-143, jul./dez. 2006.

REZENDE, F. Em busca de um novo financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: BID, 2010. p. 45-98.

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.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 13, de 2014**. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/vXnSPb>>.

SOUZA, F. F. **Produto 2.1** – segunda reunião técnica sobre governança metropolitana (29 e 30 de abril) – contribuições sobre o acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842 RJ de 2013, a Proposta de Emenda à Constituição nº 13 de 2014, e a Lei nº 13.089 de 2015 (Projeto de Lei nº 5 de 2014, Estatuto da Metrópole). Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.077/BA. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 197, 9 out. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/UxyAQX>>.

APÊNDICE

QUADRO A.1

Comparação entre a Lei nº 13.089/2015 e as propostas da Subcomissão de Governança Metropolitana

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
1	Alteração da redação do art. 1º e exclusão do § 1º e inciso I	<p>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.</p> <p>§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta lei aplicam-se, no que couber:</p> <p>I – às microrregiões instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;</p> <p>II – (VETADO).</p>	<p>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, aglomerações urbanas e microrregiões, normas gerais sobre o plano regional de desenvolvimento 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.</p>	<p>O estatuto deve contemplar também as microrregiões, inclusive as rurais, haja vista que a Constituição não fez distinção; propõe-se a substituição de plano de desenvolvimento urbano integrado por plano regional de desenvolvimento integrado.</p>	<p>Alteração de conteúdo – tema microrregiões.</p> <p>Alteração de texto.</p>
2	Alteração do art. 2º, inciso I	<p>Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se:</p> <p>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;</p>	<p>Art. 2º Para os efeitos desta lei, consideram-se:</p> <p>I – aglomeração urbana: agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características:</p> <p>a) relações de integração funcional de natureza geográfica, ambiental, política e socioeconômica;</p> <p>b) urbanização contínua entre dois ou mais municípios ou manifesta tendência nesse sentido;</p>	<p>A proposta de alteração do texto do inciso I do art. 2º objetiva preservar os princípios constitucionais que dispõem sobre a criação de unidades territoriais – agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum –, além de orientar os estados, mediante a apresentação de requisitos mínimos de caráter técnico, na instituição da citada unidade regional em seu território.</p>	<p>Alteração de conteúdo – tema aglomeração urbana.</p>

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
3	Alteração do inciso II do art. 2º	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;	II – função pública de interesse comum: conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca;	A definição ora proposta é de autoria do ministro Ricardo Lewandowski, lavrada em seu voto na ADI nº 1.842/RJ, que nos parece tecnicamente adequada aos preceitos constitucionais provenientes do § 3º, do art. 25, da Constituição Federal de 1988.	Alteração de conteúdo – tema função pública de interesse comum.
4	Alteração da alínea “b” do inciso III do art. 2º	III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: (...) b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e	III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui: (...) b) sistema de governança interfederativa próprio, que assegure equidade na participação de estados e municípios e inclua, no mínimo, uma instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil, e uma organização pública, de caráter regional, com capacidade administrativa e financeira e com funções técnico-consultivas; e	Substituição do vocábulo estrutura por sistema, pois este denota um objetivo geral a ser atingido, no âmbito de uma organização regional, entre estado e municípios. Inclusão das expressões caráter regional, e capacidade administrativa e financeira, tendo em vista que a organização pública, de âmbito regional, necessita de personalidade jurídica e de capacidade administrativa e financeira para atuar na unidade regional.	Alteração de conteúdo – tema governança interfederativa.
5	Alteração da alínea “c” do inciso III do art. 2º	c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.	c) plano regional de desenvolvimento integrado, aprovado mediante lei estadual.	Adequação da expressão plano de desenvolvimento urbano integrado à plano regional de desenvolvimento integrado.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.
6	Alteração do inciso IV do art. 2º	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;	IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, especialmente entre estados e municípios, no âmbito de uma unidade territorial instituída mediante lei complementar estadual, para integrar a organização, o planejamento, a execução e o controle da execução das funções públicas de interesse comum;	De acordo com o estabelecido no § 3º, do art. 25, da Constituição Federal, a governança se dará, principalmente, entre a ação dos estados e de municípios, no âmbito de um território estabelecido por lei complementar estadual. Tal organização se justifica pela necessidade de se promover, entre tais entes federados, a integração, a organização, o planejamento, a execução e o controle da execução das funções públicas de interesse comum.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
7	Exclusão do inciso V do art. 2ª	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);		A definição de metrópole objetiva, indiretamente, caracterizar uma região metropolitana, com a utilização da definição de aglomeração urbana. É preferível externar no texto da lei a definição de uma região metropolitana, conforme se propõe no inciso VII deste artigo. Além do mais, para os fins estabelecidos nesta lei, não cabe ao IBGE, por intermédio de ato interno, estabelecer a definição de região metropolitana. Tal competência foi reservada, privativamente, aos estados, conforme estabelecido no art. 25, § 3º da Constituição Federal.	Alteração de conteúdo – tema região metropolitana/metrópole.
8	Alteração do inciso VI do art. 2ª	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 da aglomeração urbana;	VI – plano regional de desenvolvimento integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para a promoção do desenvolvimento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;	Utilizar a expressão plano regional de desenvolvimento integrado. Além do mais, o plano objetiva o estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento regional, e não só urbano. Por fim, o plano deverá ser executado, também, em microrregiões.	Alteração de conteúdo – tema Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).
9	Alteração do inciso VII do art. 2ª e exclusão do parágrafo único	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 <b>caput</b> 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.	VII – região metropolitana: agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) elevada densidade demográfica; b) significativa conurbação; c) funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e d) especialização e integração socioeconômica.	Objetiva preservar os princípios constitucionais que dispõem sobre a criação de unidades territoriais – agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum –, além de orientar os estados, mediante a apresentação de requisitos mínimos de caráter técnico, na instituição da citada unidade regional em seu território.	Alteração de conteúdo – tema região metropolitana/metrópole.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
10	Acréscimo do inciso VIII no art. 2ª		VIII – microrregião: agrupamento de municípios limítrofes a exigir planejamento integrado para seu desenvolvimento e integração regional, que apresente, cumulativamente, características de integração funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa.	A inclusão do conceito de microrregião oferece aos estados elementos para que tais unidades possam ser instituídas em seus territórios, no âmbito de uma política de integração regional.	Alteração de conteúdo – tema microrregião.
11	Alteração do art. 3ª e do parágrafo único	Art. 3ª 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 ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do <i>caput</i> deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.	Art. 3ª Os estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, 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 integrantes de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, instituída e delimitada na forma do <i>caput</i> deste artigo, deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.	Inclusão das microrregiões.	Adequação de texto às modificações propostas.
12	Alteração do inciso II do art. 5ª	Art. 5ª As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3ª e 4ª desta lei definirão, no mínimo: (...) II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;	Art. 5ª As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3ª e 4ª desta lei definirão, no mínimo: (...) II – as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;	Propõe-se a exclusão da expressão campos funcionais, eis que eles não foram objeto de definição nesta lei.	Alteração de texto, sem modificação de conteúdo.
13	Alteração do inciso III do art. 5ª	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	III – a conformação de um sistema de governança interfederativa, conforme disposto na alínea “b”, inciso III, do art. 2ª, desta lei.	É recomendável remeter ao disposto no art. 2ª, III, “b”, os requisitos mínimos para que estados e municípios possam definir o próprio sistema de governança interfederativa.	Adequação de texto às modificações propostas.
14	Alteração do § 2ª do art. 5ª	§ 2ª 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 <i>caput</i> do art. 2ª.	§ 2ª As unidades territoriais instituídas em data anterior à vigência desta lei serão recepcionadas por este estatuto, sendo que às demais aplicam-se as disposições contidas nos incisos I, VII e VIII do art. 2ª desta lei.	Faz-se necessária a alteração do texto do § 2ª, do art. 5ª, com vistas a adequá-lo às alterações propostas anteriormente.	Adequação de texto às modificações propostas.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
15	Alteração do Capítulo III e do <i>caput</i> do art. 6º	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:	CAPÍTULO III DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS E MICRORREGIÕES Art. 6º Na implantação da governança interfederativa, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, os seguintes princípios deverão ser observados:	Inclusão da figura da microrregião e aperfeiçoamento da redação do artigo.	Adequação de texto às modificações propostas.
16	Alteração do inciso II do art. 6º	II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;	II – compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, objetivando a promoção do desenvolvimento regional integrado;	Adequação do texto ao estabelecido no art. 2º, inciso IV, e utilização da expressão desenvolvimento regional integrado.	Adequação de texto às modificações propostas.
17	Alteração do <i>caput</i> do art. 7º	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:	Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a implantação da governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões observará as seguintes diretrizes específicas:	Inclusão da referência ao Estatuto da Cidade e à figura das microrregiões.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo.  Adequação de texto às modificações propostas.
18	Fusão das disposições dos incisos III e IV do art. 7º	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;	III – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, entre os entes federados, mediante o estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos, de prestação de contas e de rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;	A fusão proporciona maior clareza para a aplicação do dispositivo.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo.
19	Reflexão sobre o inciso V do art. 7º	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;		A participação da sociedade civil organizada na tomada de decisões, no âmbito da governança interfederativa, é polêmica, especialmente em relação à forma e aos limites de participação.	Proposta de reflexão.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
20	Alteração dos incisos I a IV do art. 8º	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	Art. 8º A governança interfederativa de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões compreenderá em sua estrutura básica: I – instância colegiada normativa e deliberativa, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, com representação da sociedade civil; II – instância técnico-executiva, de caráter regional, intergovernamental e plurifuncional, dotada de personalidade jurídica de direito público; III – sistema integrado de alocação de recursos financeiros e de prestação de contas.	As atribuições dos organismos previstos são confusas. Proposta visa prever sistema de governança baseado nas regiões metropolitanas que já existem.	Alteração de conteúdo – tema governança interfederativa.
21	Alteração do <i>caput</i> do art. 9º	Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:	Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, na promoção do desenvolvimento regional integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:	Utilizar a expressão desenvolvimento regional integrado e incluir a figura das microrregiões.	Adequação de texto às modificações propostas.
22	Alteração do art. 10	Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com o plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.	Art. 10. Caberá ao estado, em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, elaborar o plano regional de desenvolvimento integrado, aprovado por lei estadual, após deliberação do colegiado da respectiva unidade regional.	Essa proposta delega ao estado a condução do processo de execução do plano, que deverá ser realizado de forma compartilhada, no âmbito da unidade regional, entre aquele e os municípios.	Alteração de conteúdo – tema PDUI.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
23	Alteração dos §§ 1º a 4º do art. 10	<p>§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no <i>caput</i> deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.</p> <p>§ 2º A elaboração do plano previsto no <i>caput</i> deste artigo não exige o município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.</p> <p>§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.</p> <p>§ 4º O plano previsto no <i>caput</i> 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 <i>caput</i> do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.</p>	<p>§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no <i>caput</i> deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.</p> <p>§ 2º A elaboração do plano previsto no <i>caput</i> deste artigo não exige o município integrante da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião 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.</p> <p>§ 3º Em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano regional de desenvolvimento integrado da unidade territorial.</p> <p>§ 4º O plano previsto no <i>caput</i> deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada normativa e deliberativa a que se refere o inciso I do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.</p>	Prever a figura da microrregião.	Adequação de texto às modificações propostas.
24	Alteração do art. 11	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. 11. A lei estadual que instituir o plano regional de desenvolvimento integrado de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.	Prever a figura da microrregião e utilizar a expressão plano regional de desenvolvimento integrado.	Adequação de texto às modificações propostas.
25	Alteração do art. 12	Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.	Art. 12. O plano regional de desenvolvimento integrado de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião deverá considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial e abranger áreas urbanas e rurais	Incluir as microrregiões e as áreas rurais.	Adequação de texto às modificações propostas.

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
26	Reflexão sobre a Seção I do Capítulo V (artigos 13 a 15)	<p>CAPÍTULO V DA ATUAÇÃO DA UNIÃO</p> <p>Seção I Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado</p> <p>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.</p> <p>Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do <i>caput</i> do art. 2º desta lei.</p> <p>§ 1º Além do disposto no <i>caput</i> deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do <i>caput</i> do art. 2º desta lei.</p> <p>§ 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.</p> <p>§ 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.</p> <p>Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do <i>caput</i> 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.</p>	-	Os dispositivos soam como ameaça; parecem invadir a competência dos estados. Necessidade de discutir a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014.	Proposta de reflexão

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
27	Restabelecimento dos artigos 17 e 18, vetados pela presidente da República	Seção II Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado Art. 17. (VETADO). Art. 18. (VETADO).	Seção II Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado – FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. Art. 18. Constituem recursos do FNDUI: I - recursos orçamentários da União a ele destinados; II - recursos decorrentes do rateio de custos com estados e municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; III - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; IV - contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo; e VI - outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei. § 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos estados e dos municípios, bem como de representantes da sociedade civil. § 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao fundo. § 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo. § 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer.	Os artigos 17 e 18 do projeto de lei foram vetados pelo Executivo federal. As razões do veto são de natureza política, e não técnica. Assim, é aconselhável promover a criação do fundo nacional, mantidas as disposições originais. Necessário também analisar a PEC nº 13/2014.	Alteração de conteúdo – tema FNDUI  Proposta de reflexão

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
28	Restabelecimento do art. 19, vetado pela presidente da República	Art. 19. (VETADO).	Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta lei.	Não consta justificativa.	Alteração de conteúdo – tema Distrito Federal
29	Reflexão sobre o art. 20	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.	-	As disposições contidas no art. 20 são de conteúdo programático. Passados quase dois anos da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, nenhuma ação foi adotada pelo Executivo federal, no sentido de criar o SNDU.	Proposta de reflexão
30	Alteração do inciso I do art. 21	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:	Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992: I - o agente público que atue na estrutura de governança interfederativa, que deixar de tomar as providências necessárias para:	Em um sistema de gestão compartilhada entre representantes do estado e de municípios que integram uma unidade regional, os deveres, as obrigações e as responsabilidades devem ser assumidos de forma coletiva ou, em caso específico, pelo agente público que lhe der causa. Assim, não se deve indicar tão somente o chefe do Executivo estadual como passível de responsabilidade por atos que são deliberados e executados de forma compartilhada.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo

(Continua)

(Continuação)

nº	Proposta	Redação da lei	Redação proposta pela subcomissão	Justificativa (resumo)	Observações
31	Modificação da alínea "b" do inciso I e acréscimo da alínea "c", ambas do art. 21	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;	b) elaborar e aprovar o plano regional de desenvolvimento integrado, no prazo de até 3 (três) anos, contados da vigência desta lei, nas hipóteses de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas já instituídas; c) elaborar e aprovar o plano regional de desenvolvimento integrado, no prazo de até 3 (três) anos, contados da data de publicação da lei complementar estadual que criar região metropolitana ou aglomeração urbana.	As alterações visam contemplar duas situações distintas: i) as unidades regionais já criadas na data de edição do Estatuto da Metrópole; e ii) as unidades regionais que vierem a ser criadas após a sanção da lei.	Alteração de texto, sem modificação do conteúdo

Elaboração da autora.

Obs.: Este quadro compara as propostas da subcomissão com a redação original do Estatuto da Metrópole, sem as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 818/2018.

