A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Relatório de Pesquisa

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Relatório de Pesquisa

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Relatório de Pesquisa

Rio de Janeiro, 2018

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea
Coordenação Nacional do INCT – Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial
Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Projeto
Marco Aurélio Costa – Ipea
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

Autoras

Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Sedur/BA
Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial
Livia Maria Gabrielli de Azevêdo – Arquiteta e Urbanista

Diretoria de Planejamento Territorial
Mara Castagno – Arquiteta e Urbanista

Equipe Técnica da Diretoria de Planejamento Territorial
Janicéia Veloso – Bacharel em Direito
Laiz Cunha – Urbanista
Natássia Gavazza – Arquiteta e Urbanista
Sara Cavalcante – Arquiteta e Urbanista

Procuradoria Geral do Estado da Bahia
Coordenação Grupo de Trabalho Governança Metropolitana (Portaria PGE-004/2016)
Maria Angélica dos Santos Rodrigues – Procuradora do Estado

Revisão Técnica
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea
César Buno Favarão – Ipea.

Este Relatório de Pesquisa é um produto do Acordo de Cooperação Técnica (ACT nº 03019.000147/2015-83) entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Sedur/BA e a Procuradoria Geral do Estado da Bahia – PGE/BA.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 7
1 INTRODUÇÃO 9
2 CARACTERIZAÇÃO DA RM DE SALVADOR 9
3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE SALVADOR 12
4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA RM DE SALVADOR... 21
5 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA..... 22
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 36
REFERÊNCIAS 36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 38

APRESENTAÇÃO

A aprovação em janeiro de 2015 do Estatuto da Metrópole, objeto da Lei Federal nº 13.089/2015, é o marco legal que contribui para a retomada do planejamento no nível metropolitano em todo o Brasil. O Estatuto da Metrópole trouxe em seu arcabouço legal as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs); as normas para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para as regiões metropolitanas e indicação de instrumentos de governança interfederativa de âmbito metropolitano.

Alguns temas – a exemplo da relação entre os planos metropolitanos e os planos diretores, a implantação do macrozoneamento metropolitano e o uso das operações urbanas consorciadas interfederativas – surgem como grandes desafios para os estados e municípios do país, tendo em vista o planejamento e a gestão metropolitana.

Neste novo contexto, surge a necessidade de atualizar as pesquisas sobre o estágio atual da implementação do Estatuto da Metrópole nas regiões metropolitanas (RMs) do país. No caso específico da RM de Salvador, foi renovado em 2015 o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ipea e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), vinculado ao projeto *Governança Metropolitana no Brasil*, redefinindo seus componentes a partir da inclusão da Procuradoria Geral do Estado (PGE). O objetivo do referido ACT consiste na elaboração de trabalhos, estudos e pesquisas que subsidiem a retomada do planejamento metropolitano com foco em dois eixos de trabalho, a governança metropolitana, a cargo da PGE, e o PDUI para a RM de Salvador, a cargo da Sedur.

Este relatório visa apresentar o estágio atual dos processos acerca dos arranjos institucionais metropolitanos, com foco na criação da Entidade Metropolitana da RM de Salvador (EMRMS) e o acompanhamento da construção do PDUI, que estabelece as diretrizes para o desenvolvimento urbano, com base em processo permanente de planejamento.

De forma a convergir os esforços para sistematizar experiências que possam ser compartilhadas com as demais RMs do país, este trabalho tem por objetivo abordar a situação atual da RM de Salvador a partir da visão da Sedur, por meio da Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial, com foco na elaboração do PDUI, da PGE da Bahia e nos debates legislativos e jurídicos sobre a governança metropolitana da RMs.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015, foram estabelecidas normas, critérios e conceitos metropolitanos, consubstanciando-se, assim, um arcabouço legal para retomar a discussão das questões metropolitanas, surgindo daí a necessidade de atualizar as informações para a construção de um cenário atual sobre o planejamento e a governança metropolitana no país.

O relatório de pesquisa ora apresentado estrutura-se em seis seções, abordando o planejamento e a gestão metropolitana na Região Metropolitana (RM) de Salvador.

A seção 2 caracteriza a RM de Salvador, destacando seus principais aspectos, principalmente em relação à importância que a região possui para o estado da Bahia, além da sua evolução territorial, aspectos demográficos, econômicos e área de influência, demonstrando que a RM de Salvador polariza outros municípios, conforme o Estudo da Rede Urbana da Bahia.

A seção 3 aborda a estrutura institucional e normativa da RM de Salvador, identificando as principais legislações relacionadas a criação, instituição e composição da RM; gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs); mecanismos e instrumentos de financiamento metropolitanos; e sistema de gestão. Além disso, destaca a estrutura de governança, com foco na Entidade Metropolitana da RM de Salvador (EMRMS), criada em 2014. Com a identificação da estrutura de governança, será abordado, na seção 4, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM de Salvador conforme estabelece o Estatuto da Metrópole, em relação a seus objetivos, conteúdo mínimo, participação, relações institucionais e fase atual de elaboração. Na seção 5, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) faz uma análise sobre a governança metropolitana no Brasil e na Bahia, perpassando todo o aparato legal, com o intuito de aprofundar as discussões sobre aspectos ainda pendentes envolvendo a governança interfederativa. Na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

2 CARACTERIZAÇÃO DA RM DE SALVADOR

A RM de Salvador foi criada entre as primeiras do país por legislação federal através da Lei Complementar nº 14/1973, e hoje ocupa uma área de 4.375,123 km², inserida no bioma de Mata Atlântica, abrigando uma população de 3.574.804,[1] correspondendo a 25,5% da população do estado da Bahia. Hoje é formada por treze municípios (figura 1), sendo eles: Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Candeias, Madre de Deus, Itaparica, Vera Cruz, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde e Pojuca.

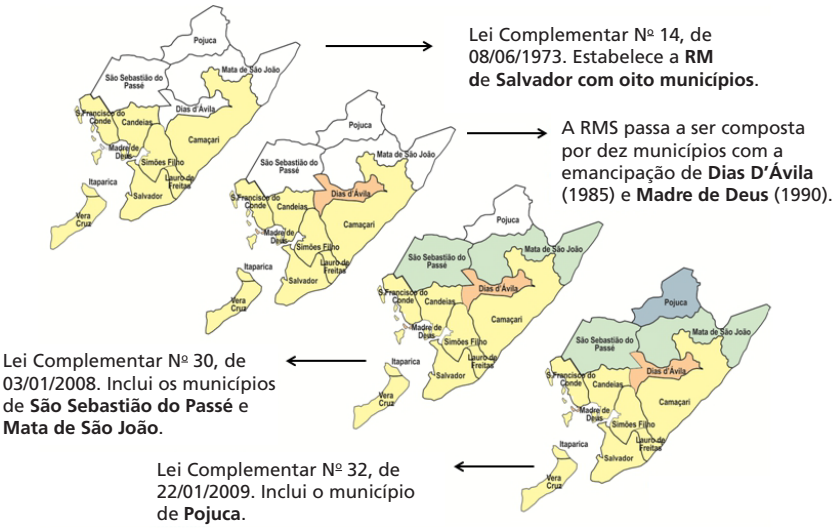
A partir de 1985, passam a ser agregados novos municípios à RM de Salvador, inicialmente com o desmembramento do município de Camaçari, dando origem a Dias D'Ávila (1985), e emancipação de Madre de Deus (1990), antes pertencente a Candeias. Posteriormente, foram agregados os municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João (2008) e Pojuca (2009).

1. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

FIGURA 1
Municípios integrantes da RM de Salvador

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Sedur)/Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT)/Diretoria de Planejamento Territorial (Dplant) 2014.

FIGURA 2
Evolução territorial da RM de Salvador



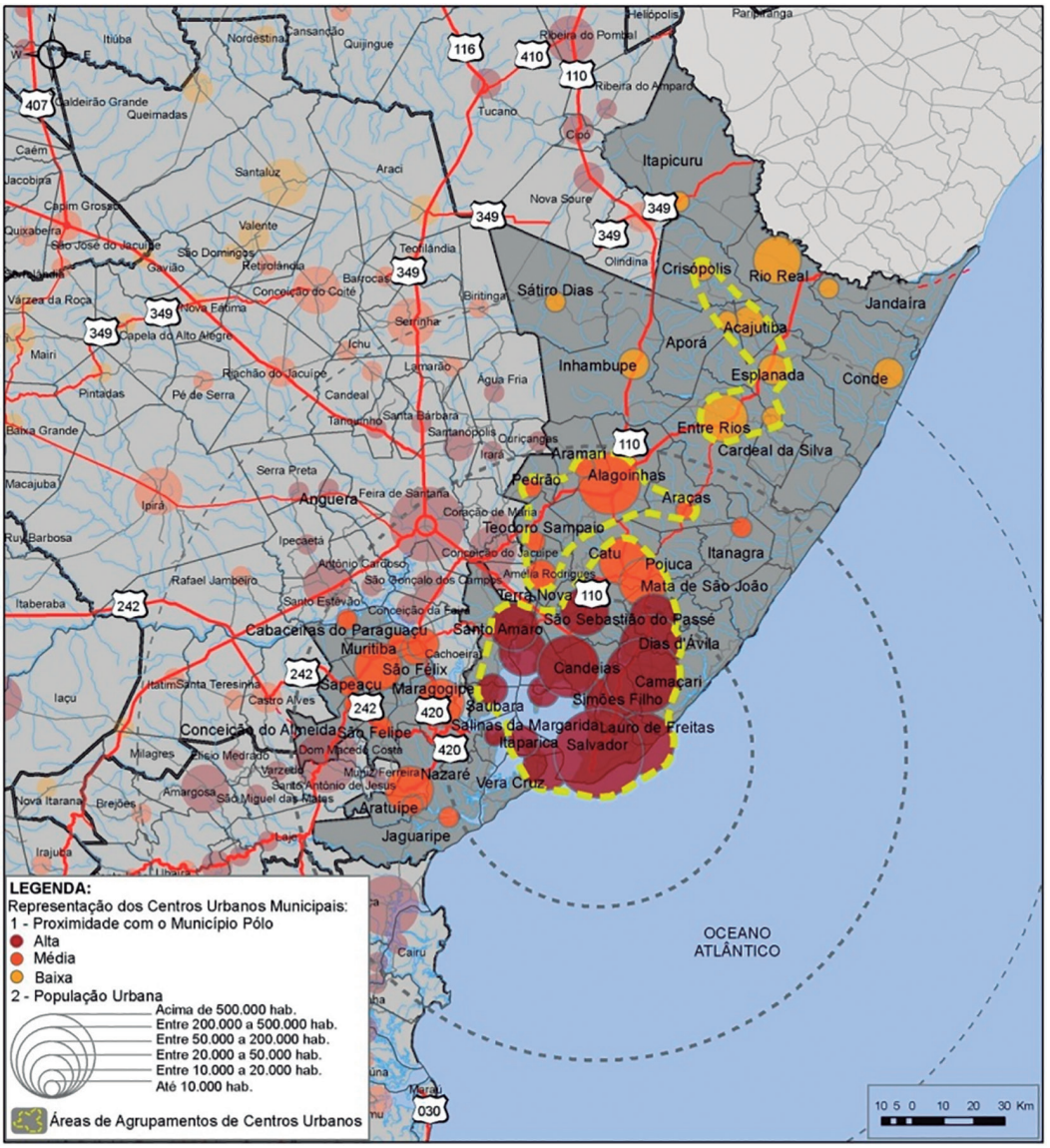
Fonte: Sedur/SGT/Dplant 2015.

A dinâmica populacional da RM de Salvador entre 2000 e 2010, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), caracteriza-se pelo significativo crescimento na maior parte dos municípios, com destaque para Camaçari (50,23%), Dias D'Ávila (46,56%) e Madre de Deus (44,37%), com a ressalva que quatro apresentaram taxas de crescimento inferiores a 10%, inclusive o município-polo de Salvador (9,52%), São Sebastião do Passé (5,49%), Candeias (8,30%) e Itaparica (9,40%). O incremento de população da RM de Salvador no referido período foi de 453.670 habitantes.

A RM possui o maior produto interno bruto (PIB) da Bahia, respondendo por 53,7% do PIB estadual, representando um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil. Salvador e sua RM apresentaram, nas últimas décadas, taxas de crescimento do PIB superiores às duas principais metrópoles do país: São Paulo e Rio de Janeiro.

Os principais vetores do dinamismo são os serviços, a indústria automobilística e a petroquímica, ressaltando dois grandes polos industriais – Polo Industrial de Camaçari e o Centro Industrial de Aratu (CIA) – e três importantes portos marítimos – Porto de Salvador, Porto de Aratu e Terminal Miguel de Oliveira (Porto da Ford). No litoral norte do estado, a atividade turística torna-se cada vez mais expressiva e constitui grande vetor da dinâmica urbana da região. Ainda como importantes elementos impulsionadores da dinâmica metropolitana têm-se os grandes empreendimentos e investimentos, previstos e em andamento na RM de Salvador, com destaque para os de natureza logística e industrial.

MAPA 1
Região de influência de Salvador



Fonte: Estudo da Rede Urbana da Bahia. Disponível em: <http://www.vertrag.com.br/bahia#1>.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A RM de Salvador constitui-se como a principal centralidade entre os demais polos regionais, estendendo sua influência inclusive a outros estados, conforme o Estudo da Rede Urbana da Bahia.[2] Ainda segundo este estudo, o município de Salvador é o maior centro

2. Disponível em: <http://www.vertrag.com.br/bahia#1>.

hierárquico regional, com elevada diversidade e concentração de atividades e serviços, conformando uma Região de Influência (RI),[3] que abrange 48 municípios, a de maior alcance entre as 22 RIs identificadas na Bahia.

A RM de Salvador mantém e consolida sua importância na dinâmica de desenvolvimento no Estado da Bahia reforçada a partir do Estatuto da Metrópole, que traz novas diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitana.

3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE SALVADOR

A RM de Salvador foi criada em 1973 pela Lei Complementar nº 14/1973, juntamente com as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. Em 1974, com a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, é criada a nona RM, a do Rio de Janeiro.

No Estado da Bahia, a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), criada em 1974, foi o órgão responsável pelo planejamento metropolitano cujo Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD) foi elaborado em 1982, que tinha como objetivo "resgatar e reinterpretar o fato metropolitano à luz dos condicionantes do desenvolvimento regional".

A RM de Salvador teve seu sistema de gestão instituído através da Lei Delegada nº 33, de 11 de março de 1983, cujo conteúdo versava sobre o planejamento e a administração da RM. Esta lei estabelecia que as funções de planejamento e de administração metropolitanas seriam desempenhadas por meio dos conselhos deliberativo e consultivo da RM de Salvador; do Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador (Ferem) e da Conder.

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi transferida para os estados. Com isso, integra-se a organização, o planejamento e a execução de FPICs sem, contudo, avançar nas diretrizes ou conceituações que orientassem um tratamento equilibrado da temática pelos estados.

A partir de 1999, a Conder passou a ser responsável pelo desenvolvimento urbano de todo o Estado da Bahia, compartilhando o foco metropolitano com a política habitacional. Inicia-se, assim, um período de refluxo do planejamento metropolitano com a gradativa transferência das competências metropolitanas, conforme a seguir.

1) A Lei Estadual nº 8/1974 cria a Conder como agência competente para a gestão da RM de Salvador, tendo por objetivo promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo conselho deliberativo da RM (art. 24).
2) O Decreto nº 7.543/1999 indica que a Conder tem por finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitana e habitacional do Estado da Bahia (art. 3º).
3) A Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e cria a Sedur.

3. A RI é delimitada a partir da abrangência espacial dos fluxos direcionados a um determinado centro urbano, configurando-se como um território polarizado por determinado centro urbano (cidade-polo), devido à sua relevância na oferta de serviços e produtos não encontrados nas cidades de origem dos deslocamentos.

4) A Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009, altera a finalidade da Conder de órgão de planejamento para órgão executor e transfere a competência sobre a gestão metropolitana para a Sedur.

Inicialmente, a Sedur foi criada contando com duas superintendências – Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDU) e Superintendência de Saneamento (SAN) –, com a ressalva que não constava de forma expressa em sua estrutura qualquer atribuição relativa à questão metropolitana. Em 2005, por meio da Lei nº 9.388/2005, a Sedur passa a possuir três superintendências: SAN, SDU e Superintendência de Habitação (SH).

A Lei nº 11.361/2009 reorganiza a Sedur e a antiga SDU passou a chamar-se Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), e a agregar, entre outras atribuições, o planejamento e a gestão metropolitanos. Neste mesmo ano, a Conder teve sua finalidade alterada e passou a ser um órgão executor de obras, sem competência para formulação da política e do planejamento metropolitano.

Em 2014, a Lei Complementar nº 41 cria a EMRMS, autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e personalidade jurídica de direito público para aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução.

Através do Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016, foi alterado o Regimento Interno da Sedur, estabelecendo, entre outras atribuições da SGT, a formulação de diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitanos através da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana. São atribuições dessa Coordenação as relacionadas a seguir:

1) Implementar programas e projetos com vistas ao ordenamento das RMs e das demais aglomerações urbanas;
2) Apoiar os municípios em elaboração e implementação dos estudos, planos e projetos afetos ao desenvolvimento metropolitano;
3) Prestar assistência técnica à EMRMS com vistas ao apoio na elaboração de programas e projetos de desenvolvimento metropolitano e na integração das FPICs;
4) Implantar, gerenciar e manter atualizados a base de dados e o sistema de informações georreferenciadas das RMs e aglomerações urbanas;
5) Coordenar programas e ações de impacto às RMs;
6) Articular-se com os municípios, a União e as entidades da sociedade visando a promoção de iniciativas de desenvolvimento metropolitano e local integrado e sustentável; e
7) Articular-se com instituições e órgãos estaduais, nacionais e internacionais, com o objetivo de captar recursos a serem utilizados para o desenvolvimento metropolitano.

3.1 Legislações de referência da RM de Salvador

Com vistas à caracterização do arranjo institucional da RM de Salvador, da sua criação até o momento atual, adotou-se como principal fonte de informação a base legal de instituição, instalação e gestão desta região. Para a pesquisa foram consultadas leis, decretos e resoluções relativos a:

1) Criação, instituição ou composição da RM de Salvador:
   a) Lei Complementar nº 14/1973, que estabelece as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
   b) Lei Complementar Estadual nº 30/2008, que dispõe sobre a inclusão dos municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João na RM de Salvador, e dá outras providências.
   c) Lei Complementar Estadual nº 32/2009, que institui o município de Pojuca como parte integrante da RM de Salvador e dá outras providências.
2) Gestão das FPICs:
   a) Lei Complementar nº 14/1973.
   b) Lei Estadual nº 3.192/1973, que ratifica as FPICs, definidas pela Lei Complementar nº 14.
   c) Lei Complementar nº 41/2014, que cria a EMRMS.
   d) Lei Federal nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole.
3) Criação de conselho específico:
   a) Lei Estadual nº 3.192/1973, que cria os conselhos deliberativo e consultivo da RM de Salvador, altera a Lei nº 3.103 de 17 de maio de 1973 e dá outras providências.
   b) Lei nº 4.697/1987, que dispõe sobre modificações na estrutura da Administração Pública do estado da Bahia e dá outras providências.
4) Criação de fundo específico:
   a) Lei nº 3.103/1973, que cria o Ferem.
   b) Lei Estadual nº 3.192/1973, que propõe alterações na Lei nº 3.103/1973 em relação ao Ferem (arts. 10, 12 e 13).
   c) Lei nº 3.413/1974, que altera a Lei Delegada nº 8, de 9 de julho de 1974, e dá outras providências.
   d) Decreto nº 26.119/1978.
   e) Resolução nº 04/2010.
   f) Lei Complementar nº 41/2014.
5) Instituição do sistema de gestão:
   a) Lei Delegada nº 33/1983.
   b) Lei Delegada nº 8/1974, que reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e cria a Conder.
   c) Decreto nº 7.543/1999, que promove alterações na Conder.
   d) Lei nº 8.538 de 20 de dezembro de 2002, que modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências, criando a Sedur.
   e) Lei nº 9.388/2005, que altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Sedur e da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia e dá outras providências.
   f) Lei nº 11.361 de 20 de janeiro de 2009, que atribui à competência da questão metropolitana à Sedur e torna a Conder órgão de caráter executor.

g) Decreto nº 12.021 de 23 de março de 2010, que aprova o regimento da Sedur.

h) Lei Complementar nº 41/2014.

i) Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016.

O Estatuto da Metrópole, no que compete a gestão plena, descrita no seu artigo 2º, enumera três requisitos para que a região metropolitana atenda ao disposto no Estatuto. Esses requisitos são: *i)* a formalização e a delimitação da região metropolitana mediante lei complementar estadual; *ii)* a criação de uma estrutura de governança interfederativa própria, descrita adiante; e *iii)* o PDUI aprovado mediante lei estadual. A RM de Salvador atende aos dois primeiros requisitos descritos, estando o PDUI em processo de elaboração.

3.2 Mecanismos e instrumentos de financiamento da RM de Salvador

O primeiro Fundo Metropolitano foi criado em 17 de maio de 1973, por meio da Lei nº 3.103, com o nome de Fundo Especial de Equipamentos da Área Metropolitana do Recôncavo (Feam), antes da institucionalização da RM de Salvador, e tinha como finalidade proporcionar recursos para a formulação e a execução de projetos estaduais e municipais de infraestrutura econômica e de capital social básico na área metropolitana do Recôncavo (art. 2º, Lei nº 3.103).

Esta lei estabeleceu ainda a composição do fundo, constituído de recursos provenientes dos governos estadual e federal. A participação no Feam dos municípios, situados na área metropolitana do Recôncavo, ocorria mediante a celebração de convênios com o governo do estado e sua gestão ficou inicialmente a cargo da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec).

A Lei Estadual nº 3.192, de 22 de novembro de 1973, promoveu alterações no fundo, modificando a sua denominação para Ferem, com a finalidade de proporcionar recursos para a formulação e a execução de estudos, programas e projetos estaduais e municipais de infraestrutura física, econômica, social e institucional referentes à RM de Salvador.

A Lei nº 3.413, de 1 de dezembro de 1974, transferiu a gestão do Ferem para a Conder. Apesar de a Lei nº 3.103 de 1973 estabelecer 180 dias para a regulamentação do fundo, isto só veio a ocorrer cinco anos mais tarde, por meio do Decreto nº 26.119, de 20 de abril de 1978. Neste decreto foram regulamentados aspectos referentes a fontes, destinação e beneficiários dos recursos.

De acordo com informações obtidas junto ao órgão gestor, a Conder, o Ferem não recebe dotação orçamentária desde 2009, tendo a última dotação ocorrida em 2008, cujo recurso foi utilizado para obras destinadas ao sistema de transporte, especificamente para as obras do sistema metroviário.

Em 2014, a EMRMS prevê a criação de três fundos: *i)* Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC-RMS); *ii)* Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana (Fusan-RMS); e *iii)* Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS). Cada um possui finalidades e aporte de recursos diferenciados, como explicitado a seguir.

O FMTC-RMS terá a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e viabilizar uma tarifa módica. Os recursos do Fundo virão do estado, dos municípios e de transferências da União, além do retorno das operações de crédito contratadas com órgãos

e entidades da administração direta e indireta do estado, dos municípios e concessionárias de serviços públicos.

O Fusan-RMS será composto, entre outras, das receitas emergentes da prestação de serviços públicos de saneamento básico na RM de Salvador que serão aplicados em programas e projetos de saneamento básico de interesse metropolitano.

O FRMS, do qual poderão fazer parte todos os municípios da RM de Salvador, terão como receita, entre outros, os aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas e terá como um dos objetivos assumir contrapartida financeira, financiar, garantir e investir em programas, atividades e projetos de interesse da RM de Salvador, além de subsidiar a tarifa de transporte coletivo e o custo da provisão de habitação popular, inclusive da urbanização de áreas precárias.

O Estatuto da Metrópole, originalmente, instituía um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), à luz de seus artigos 17 e 18, os quais foram vetados pela Presidência da República. Entretanto, o Estatuto da Metrópole prevê novos dispositivos relacionados aos mecanismos e instrumentos de financiamento da ação metropolitana, tais como as operações urbanas consorciadas interfederativas, os consórcios públicos, a compensação por serviços ambientais bem como as parcerias público-privadas interfederativas (Art. 9º, incisos III, IV, VI IX e X).

3.3 A estrutura de governança da RM de Salvador

No estado da Bahia, a criação de uma estrutura de governança interfederativa se deu a partir da instituição, em 2014, da EMRMS, através da Lei Complementar nº 41, que se antecipou ao disposto no Estatuto da Metrópole, instituído em janeiro de 2015, havendo convergências entre estas legislações.

A EMRMS é uma autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de direito público com a finalidade de aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que a integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução.

Participam compulsoriamente da EMRMS os entes da Federação que integram a RM de Salvador, nos termos das orientações fixadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no que diz respeito ao julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 1.841 e nº 1.842.

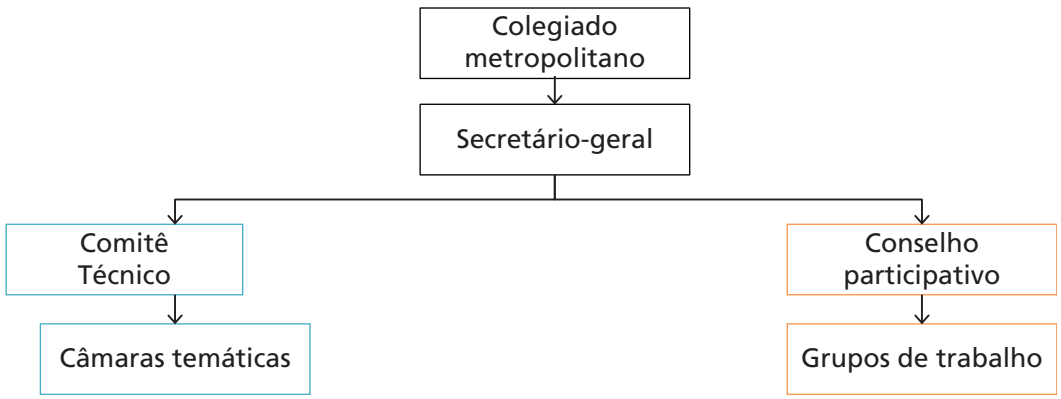
A lei de criação da EMRMS dispõe sobre sua estrutura de governança e o sistema de planejamento metropolitano, instituindo o FMTC-RMS, o FRMS e o Fusan-RMS. Esse último fundo corresponde à regulamentação da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Com base na lei de criação, a EMRMS tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução das FPICs aos municípios integrantes da RM de Salvador, sendo eles:

- aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do estado e dos municípios que o integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução;
- apreciar planos, programas, projetos, públicos e privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
- aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)e à Lei Orçamentária Anual (LOA); e
- comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados.

A composição da EMRMS contempla colegiado metropolitano, secretário-geral, comitê técnico, câmaras temáticas, conselho participativo e grupos de trabalho (GTs), como pode ser observado na figura 3.

FIGURA 3
Composição da EMRMS



Fonte: Lei Complementar nº 41/2014.
Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).

O colegiado metropolitano tem em sua composição o governador do estado da Bahia e os prefeitos dos treze municípios que compõem a RM de Salvador. Essa é a instância máxima da EMRMS, a quem compete os itens a seguir:

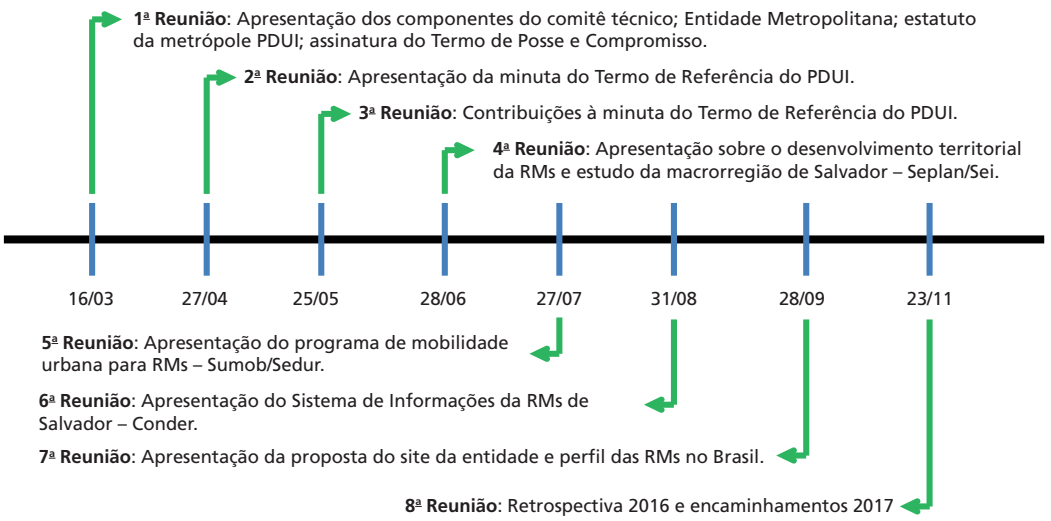
- instituir as diretrizes sobre o planejamento, a organização e a execução das FPICs, a serem observadas pela administração direta e indireta do estado e dos municípios integrantes da RM de Salvador;
- deliberar sobre assuntos de interesse regional, em matérias de maior relevância;
- especificar os serviços públicos de interesse comum compreendidos nos campos funcionais referidos no art. 5º da Lei Complementar nº 41, de 8 de junho de 1973, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
- aprovar o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, os planos setoriais metropolitanos e, quando couber, os planos locais;

- definir a entidade reguladora responsável pelas atividades de fiscalização e regulação dos serviços públicos de interesse comum, bem como estabelecer as formas de prestação destes serviços;
- propor ao estado e aos municípios integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- propor critérios de compensação financeira aos municípios da RM que suportem ônus decorrentes da execução de funções ou serviços públicos metropolitanos;
- elaborar e alterar o Regimento Interno da EMRMS;
- eleger e destituir o secretário-geral.

O secretário-geral da EMRMS é o representante legal da RM de Salvador, cumprindo-lhe dar execução às deliberações do colegiado. Atualmente, o secretário da Sedur, pelo Regimento da Entidade, é o secretário-geral.

O comitê técnico é composto por três representantes do estado da Bahia, três do município de Salvador e por um de cada um dos demais municípios da RM de Salvador. O comitê tem por finalidade apreciar previamente as matérias que integram a pauta das reuniões do colegiado metropolitano, providenciando estudos técnicos que a fundamentem e assegurem a prévia manifestação do conselho participativo. O município de Salvador, até o presente momento, está ausente da EMRMS.

FIGURA 4
Linha do tempo das reuniões do comitê técnico (2016)



Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).

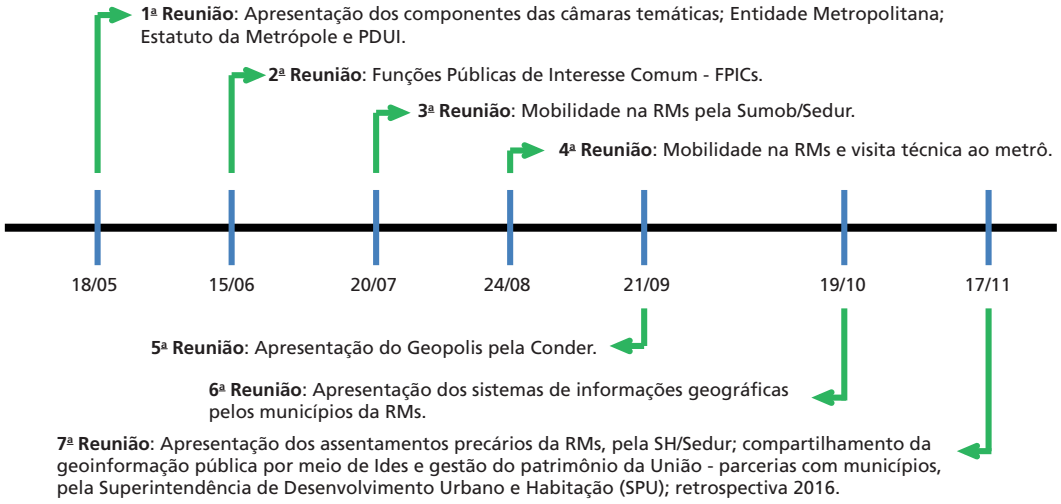
A Resolução nº 02, de 19 de setembro de 2014, do comitê técnico da EMRMS, criou quatro câmaras temáticas para a análise de questões específicas:

- mobilidade urbana, transporte metropolitano e integração;
- saneamento básico;
- habitação; e
- plano diretor de desenvolvimento metropolitano.

Cada câmara temática é formada por um representante de cada um dos entes federativos da EMRMS, já indicados pelos respectivos membros do comitê técnico.

As quatro câmaras temáticas possuem representantes do corpo técnico dos municípios e do governo do estado e vêm discutindo sobre as questões metropolitanas e FPICs.

FIGURA 5
Linha do tempo das reuniões das câmaras temáticas (2016)



Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).

O balanço da atuação do comitê técnico e das câmaras temáticas no ano de 2016 foi bastante positivo, tendo a destacar no âmbito do comitê técnico a aprovação do processo de elaboração do PDUI, cujo termo de referência para o processo licitatório foi encaminhado e discutido nas duas instâncias.

Nas câmaras temáticas, o foco das discussões foram as FPICs, baseado nas experiências de outras RMs, nos debates e reuniões, sendo priorizadas, até o momento, os tópicos a seguir:

- mobilidade urbana;
- saneamento básico;
- uso e ocupação do solo; e
- sistema de informações geográficas.

Entre as FPICs, e por sugestão dos municípios que compõem as câmaras temáticas, priorizou-se em 2016 trabalhar a mobilidade urbana e o sistema de informações geográficas. Este debate impulsionou a iniciativa da construção do sistema metropolitano, em conjunto com o Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs/Conder), que já detém a estrutura e a competência em relação ao tema.

O conceito de FPICs remonta a Lei Complementar nº 14/1973 que, no art. 5º, define como de interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e sistema viário; a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo.

Tanto a CF/1988 quanto a Constituição da Bahia de 1989 tratam de integração, planejamento e execução de FPICs. A lei da EMRMS de 2014 indica como FPIC a

mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação de meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, a manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e o uso do solo urbano.

O Estatuto da Metrópole de 2015, no art. 2º, conceitua as FPICs como política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. O tema das FPICs deverá ter continuidade na EMRMS de modo a subsidiar a elaboração do PDUI da RM de Salvador.

Outra iniciativa relevante em 2016 foi a criação do *site* da EMRMS, em novembro do mesmo ano, com o objetivo de divulgar e integrar o debate sobre as questões metropolitanas e publicizar o tema tendo em vista a criação de uma identidade metropolitana e cultura de participação.

O conselho participativo da RM de Salvador, previsto para ser instituído em 2017, será composto por trinta membros, sendo um representante escolhido por cada Legislativo e os demais representantes da sociedade civil. Esse conselho terá por finalidade apreciar previamente as matérias relevantes à deliberação do colegiado metropolitano, propor a constituição de GTs para a análise de temas específicos e convocar audiências e consultas públicas das matérias em questão como forma de assegurar o pluralismo e a transparência dos processos.

Comparando o disposto no Estatuto da Metrópole, naquilo que se refere à estrutura básica de composição da governança interfederativa, com a estrutura e atribuições da EMRMS, pode-se concluir que há consonância entre ambos, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

Comparativo entre o Estatuto da Metrópole e a Lei Complementar nº 41/2014

Disposto no Estatuto da Metrópole	Estrutura da EMRMS
Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas	Colegiado metropolitano
Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil	Conselho participativo e GTs
Organização pública com funções técnico-consultivas	Comitê técnico e câmaras temáticas
Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	FMTC-RMS, FRMS e Fusan-RMS
PDUI	Plano de Desenvolvimento Metropolitano

Fonte: Estatuto da Metrópole e Lei Complementar nº 41/2014.
Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).

As funções de secretaria executiva da EMRMS, até que seja editada uma resolução do colegiado metropolitano que indique a forma de sua gestão administrativa, dão-se através da Sedur/SGT. O apoio técnico à EMRMS, conforme disposto no novo Regimento da Sedur, é atribuição da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana no âmbito da Sedur/SGT, através da Diretoria de Planejamento Territorial (Dplant).

4 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI DA RM DE SALVADOR

Um dos aspectos centrais para a configuração da gestão plena de uma região metropolitana, segundo o Estatuto da Metrópole, é a elaboração de um PDUI, que se caracteriza por ser um "instrumento que estabelece, com base em processo de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana" (art. 2º, inciso VI).

O plano é um instrumento a ser aprovado mediante lei estadual complementar e que possui validade de dez anos a partir de sua aprovação. O prazo para sua elaboração é de três anos a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole, ou seja, o PDUI deverá estar concluído em janeiro de 2018. Deve considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais. O Estatuto da Metrópole, no art. 12, estabelece normativas sobre o processo e o conteúdo mínimo do PDUI, que deve contemplar os itens a seguir:

- diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- diretrizes quanto à articulação dos municípios em relação a parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas e à unidade territorial urbana;
- delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

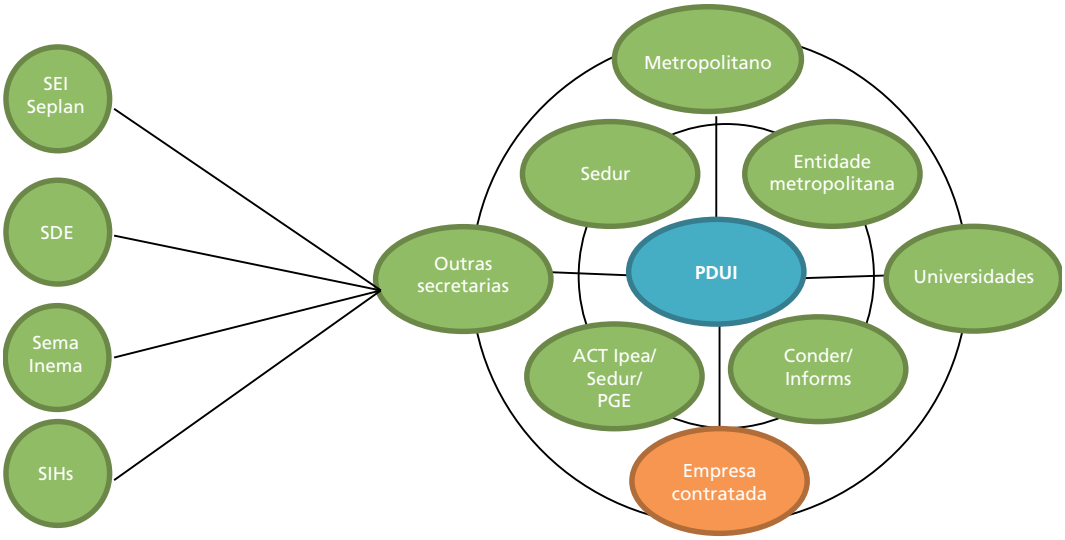
Para a construção do PDUI foi elaborado o Termo de Referência (TR) pela equipe técnica da Sedur/SGT/Dplant, com contribuições da EMRMS, das superintendências da Sedur, Assessoria Especial do Sistema Viário Oeste (SVO), da Conder/Informs e PGE, a partir do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) Sedur/Ipea/PGE. O referido TR, aprovado pela EMRMS, encontra-se em processo licitatório.

Na etapa inicial do PDUI destaca-se a importância de uma articulação institucional que contemple as diversas visões setoriais para a construção conjunta de macrodiretrizes metropolitanas. A figura 6 representa o arranjo inicial das articulações para a elaboração do Plano.

O processo de elaboração do PDUI, pelo art. 12 do Estatuto da Metrópole, deve orientar-se pela gestão democrática das cidades, garantindo: *i)* a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da publicação, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana; *ii)* a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e *iii)* o acompanhamento pelo Ministério Público.

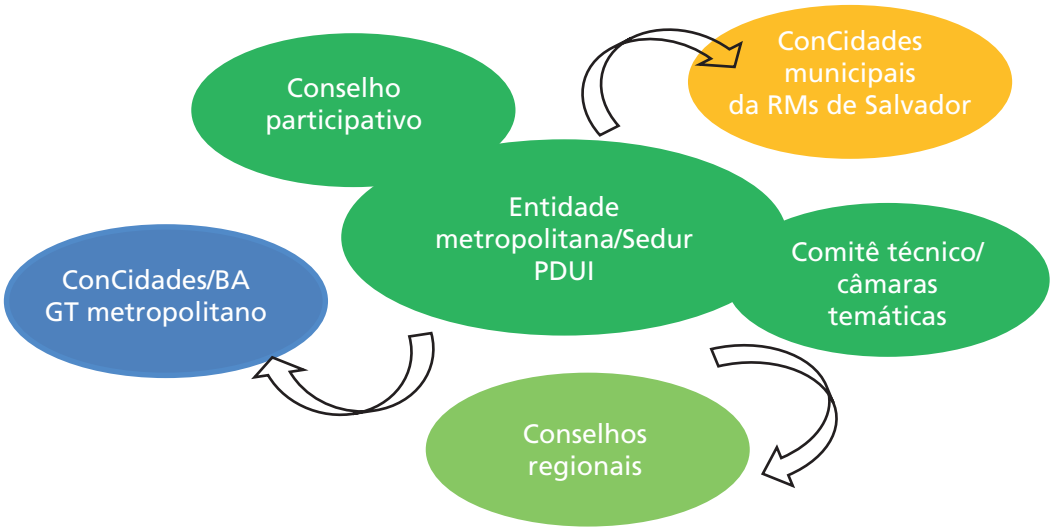
Além das instâncias institucionais, merece destaque o arranjo para a construção participativa do plano que contempla diversas representações da sociedade civil, incluindo instâncias do Conselho Estadual e dos Conselhos Municipais das cidades, capitaneados pela EMRMS.

FIGURA 6
Arranjo institucional para elaboração do PDUI



Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).
Obs.: SEI: Sistema Eletrônico de Informações/Seplan; Sema: Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia; Inema: Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia; SDE: Secretaria de Desenvolvimento Econômico e SISH: Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento.

FIGURA 7
Arranjo participativo para elaboração do PDUI



Elaboração: Sedur/SGT/Dplant (2016).

5 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA

A CF/1988, no art. 18, diz: "A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição" (Brasil, 1988).

Atento aos imperativos de ordem pública, econômica e social, o constituinte anunciou, no art. 25, § 3º da Carta Constitucional, uma nova dimensão do federalismo de integração. Reconhecendo a premência de um federalismo de caráter cooperativo capaz de inaugurar, a partir das competências estaduais e municipais tradicionalmente asseguradas, modalidades de atribuição de poderes administrativos que pudessem responder às necessidades crescentes

da vida moderna e de suas demandas, o constituinte facultou aos estados a instituição, mediante Lei Complementar, de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs. Localizou o legislador constituinte esta revolucionária novidade precisamente no Título III- Da Organização do Estado, Capítulo I - Da Organização Político-Administrativa.

Passa a vigorar então no país um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, para suceder o integralismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo de concepção dualista, de competências exclusivas e estanques. Tal sistema de distribuição de competências inadmite vácuos de responsabilidade, atribuindo-se a todos e a qualquer um dos níveis de governo a responsabilidade pela solução de questões de interesse coletivo, sejam eles imputáveis à União ou ao município ou, residualmente, ao Estado, mercê do art. 25, § 1º da Carta Magna.

A Carta de 1937 dispunha, no parágrafo único do art. 29, sobre o agrupamento de municípios, "para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns" inclusive atribuindo-lhes "personalidade jurídica limitada a seus fins". A constituição e a administração de tais grupamentos deveriam ser reguladas pelo Estado. A Constituição Federal de 1946 em seu art. 24 permitiu ao Estado a criação de "órgão de assistência técnica aos municípios" para auxiliar no fenômeno metropolitano.

Na Carta Federal de 1967 (art. 157, § 10), com a Emenda à Constituição (EC) nº 1/1969 (art. 164), o tema foi tratado no capítulo da Ordem Econômica, dispondo que

> a União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica (Brasil, 1969).

O deslocamento da matéria para o âmbito da organização do Estado mostra a profunda mudança de concepção do legislador constituinte a respeito do tema, não mais adstrito ao campo da ordem econômica, como ocorria na Carta Política de 1967 e 1969.

A partir da CF/1988, a competência para instituir RMs é deslocada da União para os estados-membros, aos quais compete também a instituição de aglomerações urbanas e microrregiões, impondo-se que esta integração regional cumpra os seguintes requisitos: criação por lei complementar estadual; agrupamento de municípios limítrofes e objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de FPICs.

Tal organização regional carrega inevitável discussão sobre a repercussão na autonomia dos entes políticos que integram a região metropolitana, como do próprio Estado federado. Por certo não afeta a autonomia dos municípios nem cria novo ente federativo, contudo, em nossa modesta compreensão, delineia-se de fato uma semente para o surgimento de um novo ente federativo, dada a extensão territorial do Brasil e a infinidade de problemas em sua gestão político-administrativa.

Convém alertar que, segundo Alves (2001),

> tal disposição constitucional, em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de autorizar a criação de ente político-administrativo entre o estado e os municípios, com poder de legislar sobre matéria regional. Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a

> região, como, por exemplo, aos municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impostas aos municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de sua competência comum e concorrente.

A Constituição do Estado da Bahia, de 1989, recepcionou a faculdade inserida no § 3º do art. 5º da CF, encampando-a no Título III - Da Organização do Estado e dos Municípios, Capítulo I - Do Estado, Seção I - Das Disposições Gerais.

> Art. 6º: O Estado divide-se em Municípios, unidades político-administrativas autônomas e, para fins administrativos, mediante lei complementar, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (Bahia, 1989).

É ressabido que a CF/1988, ao fixar, nº § 3º do art. 25, a competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, não trouxe regras para sua implantação, forma de gestão e governança. O vazio legal e institucional contribuiu para acirradas disputas sobre a competência e a titularidade da gestão dos serviços de interesse comum, matéria historicamente controvertida, notadamente na área de saneamento básico.

É oportuno lembrar que o Projeto de Lei Complementar nº 199/1993, que pretendia instituir a política nacional de saneamento básico e estabelecer a titularidade municipal, foi vetado integralmente em 5 de janeiro de 1995. O Projeto de Lei nº 4.147/2001 tentara instituir a política nacional de saneamento básico atribuindo a competência de tais serviços em RMs para os estados, mas foi arquivado. Seguiram-se outros projetos de leis e outras discussões e, nesse contexto, abordou-se a gestão compartilhada das regiões metropolitanas. Este foi um período de diversas tentativas de consenso em todos os níveis e setores da sociedade. Somente com o advento da Lei Federal nº 11.445/2007 foram fixadas as diretrizes nacionais sobre o saneamento básico, em cumprimento ao comando do art. 21, XX, da Constituição Federal. O art. 3º desta norma define saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relativas ao abastecimento de água potável, esgoto sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. A norma acrescenta a definição dessas atividades, infraestruturas, instalações operacionais e estruturas necessárias a cada uma delas. No estado da Bahia, a Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008, instituiu princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico e a Lei nº 12.602/2012 institui a Agência Reguladora de Saneamento Básico (Agersa). Os conflitos sempre estiveram presentes nas questões relativas à assunção de responsabilidades pela execução dos citados serviços, considerando as dimensões de ordem política, econômica e social que envolvem essa importante política pública, e alguns desaguaram no Poder Judiciário.

5.1 A titularidade dos serviços de saneamento básico e a governança metropolitana: alguns conflitos jurídicos e políticos e decisões do STF

Dos principais conflitos políticos sobre governança metropolitana e titularidade dos serviços de saneamento básico submetidos ao STF, destacamos aqueles dos estados do Rio de Janeiro e da Bahia.

No caso do Rio de Janeiro, foi proposta a ADI nº 1842-RJ, contra a Lei Complementar nº 87/1997/RJ e a Lei Ordinária nº 2.869/1997/RJ. A Lei Complementar nº 87/1997 dispõe sobre a RM do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, além da microrregião dos Lagos; define as FPICs e dá outras providências. A Lei nº 2.869/1997/RJ dispõe sobre o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no estado do Rio de Janeiro, o serviço público de saneamento básico no estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

As citadas normas definem o interesse metropolitano ou comum, como as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais. Atribuíam a estrutura de saneamento básico ao atendimento da região metropolitana e retiravam dos municípios qualquer poder de decidir, concentrando no estado todos os elementos executivos, a qualidade de poder concedente, a condução da específica agência reguladora e a fixação de tarifas dos serviços das concessionárias.

Com a ADI nº 1842/RJ, foram apreciadas conjuntamente pelo STF as ADIs nºs 1826/RJ, 1843/RJ, e 1906/RJ, em virtude de conexão, continência e identidade de objeto. Foram declarados inconstitucionais o § 2º do art. 4º, parte do inciso I e o parágrafo único do art. 5º, os incisos I, II, IV e V do art. 6º, todo o art. 7º e 10º e o § 2º do art. 11 da Lei Complementar nº 87/1997/RJ e os arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997/RJ. Por cuidar de questão semelhante, concomitantemente ao julgamento das referidas ADIs do Rio de Janeiro, em 6 de março de 2013 o Plenário do STF apreciou também a ADI-MC nº 2977/BA.

No caso da ADI da Bahia, não se cuidava de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesta ação, discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59, V; 228, §1º e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/1999 que, tratando do saneamento básico, atribuía a sua titularidade para o estado, restringindo a competência dos municípios a ações confinadas aos seus respectivos territórios e executadas com recursos próprios. Foi alegada usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento e por ofenderem os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade. Questionou-se ainda se os serviços de água e saneamento podem ser, em termos gerais, delegados a particulares.

Esclareça-se que a cabeça do art. 59 da Constituição do Estado da Bahia (Bahia, 1989) dispõe:

> Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:
>
> (...)
>
> V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

No capítulo IX, a Constituição do Estado da Bahia trata sobre saneamento básico e fixa o enunciado a seguir.

> Art. 227: Todos têm direito aos serviços de saneamento básico, entendido fundamentalmente como de saúde pública, compreendendo abastecimento d'água no melhor índice de potabilidade

> e adequada fluoretação, coleta e disposição adequada dos esgotos e do lixo, drenagem urbana de águas pluviais, controle de vetores transmissores de doenças e atividades relevantes para a promoção da qualidade de vida.
>
> Art. 228: Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar, diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um Município.
>
> § 1º: O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população.
>
> Art. 230: É facultada ao Estado ou a quem detiver a concessão, permissão ou outorga, a cobrança de taxas ou tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico, na forma da lei.

Consideramos importante trazer a posição de alguns ministros da Suprema Corte para melhor compreensão do tema que envolve as matérias citadas neste trabalho.[4]

O ministro Nelson Jobim reiterou entendimento reconhecendo "a competência executória do serviço de saneamento básico, não aos estados ou aos municípios, mas a um agrupamento de municípios".

No mesmo sentido, o ministro Eros Grau defende que:

> A competência para a prestação dos chamados serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios; a eles incumbe a delegação à entidade da administração indireta ou a outorga de concessão a empresa privada, quando a sua prestação for empreendida não diretamente por eles.

Outros votos relevantes fundamentaram decisões da Suprema Corte, dos quais se colhe os trechos adiante transcritos.

Ministro Joaquim Barbosa

> A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da região metropolitana. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios.

Ministro Gilmar Mendes

> 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 ser paritária, desde que apta a prevenir 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.

Ministro Ricardo Lewandowski

> Não me parece haver nenhum problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, XIX, e 175 da Carta Magna.

4. Os depoimentos transcritos fazem parte da ADI nº 1.842/RJ. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

Destarte, ao concluir o julgamento das citadas ADIs em 6 de março de 2013, o STF decidiu, no caso da ADI nº 1842-RJ, considerado o novo regime jurídico-constitucional para as regiões metropolitanas, pela gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre o estado-membro e os municípios integrantes das RMs através de uma entidade metropolitana intergovernamental e plurifuncional.

Os fundamentos dessa decisão, pugnam, em síntese, que: *i)* a criação de RM não é compulsória, depende de lei complementar estadual e não é necessário que o município concorde; *ii)* a sua criação não transfere para o Estado competências municipais, mas obriga que os municípios exerçam-nas de forma colegiada, por meio de entidade metropolitana intergovernamental, que deve definir a sua forma de governança; e *iii)* as decisões tomadas por essa entidade vinculam todos os seus entes integrantes.

Prevaleceu o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento básico permanecerá com os municípios, restringindo os estados ao papel de instituir os agrupamentos de municípios, sem participar efetivamente da execução ou prestação dos serviços comuns.

É inconteste que a função pública do saneamento básico extrapola com frequência o interesse local de um município e passa a ter natureza de interesse comum. Ela aponta inclusive para a necessidade de instituição de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, consoante o art. 25, § 3º da Constituição Federal, bem assim de uma governança especial e também comum.

No caso da Bahia, as divergências políticas, ideológicas e jurídicas motivaram a ADI-MC nº 2977/BA. Nesta, discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59 V; 228, § 1º e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/1999 que, tratando do saneamento básico, transferira a sua titularidade para o estado, restringindo a competência dos municípios a ações confinadas aos seus respectivos territórios e executadas com recursos próprios. Foi alegada usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento e por ofenderem os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade. Questionou-se ainda se os serviços de água e saneamento podem, em termos gerais, definir restritivamente o interesse local e a possibilidade de outorgar ao estado a titularidade dos serviços de saneamento básico.

As citadas disposições da Constituição do Estado da Bahia (Bahia, 1989) fixam:

> Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:
>
> (...)
>
> V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

No capítulo IX, a Constituição do Estado da Bahia trata sobre saneamento básico e estabelece os artigos a seguir.

> Art. 228: Compete ao Estado instituir diretrizes e prestar, diretamente ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um município.

> § 1º: O Estado desenvolverá mecanismos institucionais e financeiros destinados a garantir os benefícios do saneamento básico à totalidade da população.
>
> Art. 230: É facultada ao Estado ou a quem detiver a concessão, permissão ou outorga, a cobrança de taxas ou tarifas pela prestação de serviços de saneamento básico, na forma da lei.

No caso da Bahia, não se cuidava de RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, mas de questões relativas a saneamento básico, semelhantes às suscitadas nas ADIs do Rio de Janeiro.

Em 6 de março de 2013, o Plenário do STF apreciou a ADI-MC nº 2977/BA, decidindo, em sede de cautelar, por maioria, conceder em parte a medida requerida para suspender a eficácia do inciso V do art. 59 e do *caput* do art. 228 da Constituição do Estado da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7, de 19 de janeiro de 1999. Neste caso, também com modulação de efeitos.

O ministro relator da ADI-MC nº 2.977/BA considerou pertinente ponderar que as alterações promovidas pela EC nº 7/1999, do estado da Bahia,

> sustentam atos legislativos e administrativos que são indispensáveis para a continuidade da prestação do importante serviço de saneamento básico, e afirma que a suspensão dos mencionados dispositivos constitucionais sem ressalvar a legislação ordinária editada e eventuais contratos de concessão poderá implicar a imediata interrupção do serviço de saneamento básico com graves consequências para a população e para a saúde pública pelo que restou declarada a subsistência das normas ordinárias até o julgamento definitivo da ADI (Bahia, 1999).

A questão de fundo, como se pode observar, não envolve a disputa entre estados e municípios sobre a competência dos serviços apenas em relação às regiões metropolitanas, mas em todo o território do estado. Alia-se a isso o projeto de privatização do setor de saneamento básico, particularmente dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário.

Após as decisões do STF nas ADIs nº 1842-RJ e conexas e na ADI nº 2077-MC-BA, as discussões se evidenciam em relação à governança interfederativa das RMs.

5.2 A RM de Salvador e sua entidade de governança

Com o objetivo de enfrentar os desafios e se adequar a essa nova realidade, o estado da Bahia, tradicionalmente vanguardista, com suporte na Constituição Federal e em sua Constituição, por meio da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, criou a EMRMS como uma autarquia intergovernamental, dispondo sobre a sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento, com planos metropolitanos que devem ser obrigatoriamente atendidos pelos municípios integrantes e pelo estado. Criou o FMTC-RM, o Fusan-RM e autorizou a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador, dando outras providências.

A autarquia intergovernamental foi concebida e estruturada com quatro níveis de governança: *i)* o colegiado metropolitano, integrado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios metropolitanos; *ii)* o comitê técnico, composto por técnicos dos mesmos entes federativos; *iii)* o conselho consultivo, formado por representantes da sociedade civil e indicados pelas Câmaras Legislativas dos entes metropolitanos; e *iv)* o secretário-geral, eleito pelo colegiado metropolitano.

Para o exercício da governança, a Lei Complementar nº 41/2014 prevê que o colegiado metropolitano concentra cem votos. O município-polo da RM – Salvador – e o Estado da Bahia têm igual número de votos e os demais municípios participação proporcional à sua população, assegurado a cada um ao menos um voto. Esta lei obedece aos critérios e entendimentos já expressos em votos de ministros do STF, derredor de questões relativas às FPICs, com reflexos na governança das RMs e, ainda, de acordo com a melhor doutrina.

Na lição de Meirelles (2006),

> o essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da Região Metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de Região Metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos Municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da Região Metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos Municípios pela absorção das atividades de seu interesse local e, finalmente, se atribuam à Região Metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem os entraves da burocracia estatal. Sem estas características, a Região Metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.

5.3 A EMRMS e o Estatuto da Metrópole

Sobrevindo às decisões do STF e à Lei Complementar nº 41/2014 do estado da Bahia, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs e aglomerações urbanas, fixa normas gerais do PDUI, os instrumentos de governança interfederativa e os critérios para o apoio da União às ações de desenvolvimento urbano.

Segundo o Estatuto da Metrópole, deverão ser observadas na sua aplicação as normas gerais estabelecidas no Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, que definiu as diretrizes gerais da política urbana e as regras que disciplinam as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Segundo o Estatuto, a governança interfederativa respeitará: *i)* os princípios de prevalência do interesse comum sobre o local; *ii)* o compartilhamento de responsabilidades; *iii)* a autonomia dos entes da federação; *iv)* a gestão democrática da cidade; *v)* a efetividade no uso de recursos públicos; e *vi)* a busca de desenvolvimento sustentável.

Deverão ainda ser observadas as seguintes diretrizes específicas: *i)* implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento urbano; *ii)* sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; *iii)* compensação por serviços ambientais; e *iv)* compatibilização dos planos plurianuais e das leis orçamentárias dos entes envolvidos.

O Estatuto da Metrópole exige ainda um PDUI, aprovado mediante lei complementar estadual, que deve ser revisto no máximo a cada dez anos. Contempla a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, na elaboração desse Plano e na fiscalização de sua aplicação, bem como no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às FPICs, pugnando por ampla representação dos setores da sociedade, de modo a assegurar o controle social dessa governança. Pugna ainda por ampla publicidade de todo o processo e por seu acompanhamento pelo Ministério Público. Traz previsão de aplicação de pena de improbidade administrativa para o governador ou agente público que deixar de adotar as providências para a aprovação do PDUI no prazo de três anos a partir da criação da RM. Este prazo começará a partir da sanção desta lei para as

RMs instituídas anteriormente ao Estatuto, caso da RM de Salvador, o que remete o termo final para janeiro de 2018. A Lei nº 13.089/2015 estabelece, ainda, a pena de improbidade administrativa para o prefeito ou agente público que deixar de tomar as providências para garantir a compatibilização do seu Plano Diretor com o PDUI de sua RM no prazo de três anos da aprovação deste como lei complementar estadual.

5.4 Controvérsias políticas e jurídicas sobre a governança da RM de Salvador. A ADI nº 5155/BA

Nesse ponto, cabe registrar que o município-polo da RM de Salvador tem se colocado contrário à existência e ao funcionamento da citada Entidade de Governança. É curial anotar que o caráter compulsório da participação dos municípios em RMs, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Plenário do STF, ao julgar inconstitucional tanto a necessidade de aprovação prévia pelas Câmaras Municipais (ADI nº 1841/RJ, publicado no Diário da Justiça de 20 de setembro de 2002) quanto a exigência de plebiscito nas comunidades interessadas (ADI nº 796/ES, publicado no Diário da Justiça de 17 de dezembro de 1999).

Ainda assim, em reforço à resistência à edição da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, o partido Democratas (DEM) ingressou com a ADI nº 5155/BA,[5] que tem como *amici curiae* a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento; município de Salvador; municípios de Camaçari, Dias D´Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz e a Associação Nacional de Procuradores Municipais. Dos municípios integrantes da RM, apenas Salvador postula a inconstitucionalidade da lei baiana.

No quadro 2 estão listados os principais argumentos lançados pelo autor da ADI nº 5155/BA, assim como as razões pelas quais o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República se manifestaram pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido. O Parecer nº 42.674/2015-AsJConst/SAJ/PG[6] ostenta a seguinte ementa.

> Ação direta de inconstitucionalidade. região metropolitana. arts. 1º e 2º da lei complementar 41/2014 da Bahia. Criação da entidade metropolitana de Salvador. Preliminar. não conhecimento parcial. Ofensa reflexa. Mérito. Ausência de violação à autonomia municipal. compulsoriedade da participação de municípios em região metropolitana (rm). Administração da rm por autarquia intergovernamental. Inexistência de afronta ao princípio da especialidade das autarquias (Bahia, 2015).

Os autos da ADI nº 5155/BA estão conclusos ao seu Eminente Relator, ministro Celso de Mello, para o qual foram distribuídos em 14 de agosto de 2014.

Não obstante posterior pedido de concessão de Medida Cautelar para suspender a eficácia dos arts. 1º e 2º e, por arrastamento, do art. 3º ao 25 da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, do Estado da Bahia, a petição do impetrante, o DEM, foi arquivada pelo ministro relator por perda de objeto, por considerar que Medida Cautelar, também requerida pelo Ministério Público do Estado da Bahia, foi indeferida pela MMª Juíza da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, em 13 de agosto de 2014, nos autos da Ação Cautelar Inominada nº 0541593-46.2014.8.05.0001.

5. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25297519/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5155-df-stf>.
6. Disponível em: <https://goo.gl/7k4ZpS>.

QUADRO 2
Argumentos do autor, da Advocacia-Geral da União (AGU) e do Ministério Público Federal (MPF) na ADI nº 5.155/BA

A favor da EMRMS	Contra a EMRMS
Ausência de violação à autonomia municipal. Participação compulsória de municípios em RM. Administração da RM por autarquia intergovernamental. Inexistência de afronta ao princípio da especialidade das autarquias (art. 2º, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 41/2014). A Lei Complementar que cria RM sem prévia anuência dos municípios partícipes não viola a Constituição (STF). Impossibilidade de o STF realizar controle de legalidade entre a Lei Federal nº 11.444/2007 e a Lei Complementar Estadual nº 41/2014, argumento acolhido pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot. Legislação, desde a década de 1970, reconhece conurbação na região da cidade de Salvador, afastando a alegação de inovação despropositada. A Lei Complementar nº 41/2014 permite ampla participação de todos os municípios pertencentes à RM no processo decisório estabelecido para execução de políticas públicas de interesse comum, não havendo usurpação de competências municipais (AGU). Os municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz entenderam que a Lei Complementar nº 41/2014 garante participação de todos os municípios envolvidos. Também afirmaram o caráter político do ajuizamento da ação, pois a Lei Complementar nº 41/2014 seria oposta a interesses políticos do município de Salvador, único da RM contrário à lei estadual. A RM é um dos instrumentos de que o Estado pode e deve valer-se para garantir a prestação de serviços públicos na área de municípios aglomerados (FPICs) (PGR). A RM não consubstancia quarta categoria de ente federado, tampouco possui caráter político. Sua natureza é eminentemente administrativa, voltada à realização de funções públicas de interesse comum.	Configura violação do modelo federativo, com intromissão inconstitucional do Estado na administração dos municípios que compõem a RM de Salvador. A criação de RMs por lei complementar estadual não pode implicar mitigação de autonomia das municipalidades envolvidas (art. 25, § 3º da Constituição). A autarquia intergovernamental de regime especial foi criada sem prévia audiência e anuência dos entes envolvidos. A instituição de entidade metropolitana afronta o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei de Saneamento Básico). Afronta o princípio da especialidade, pois, como pessoa jurídica da administração indireta, a autarquia deveria possuir finalidade específica.

Elaboração dos autores.

Aguarda o estado da Bahia e demais municípios da RM de Salvador a decisão do STF sobre a ADI nº 5155/BA, considerando que as posições político-ideológicas parecem sobrepor-se aos interesses por uma governança que atenda ao interesse público primário.

Apesar dos percalços, a EMRMS tem mostrado certo vigor em sua atuação. Funciona com ações desenvolvidas com suporte do estado da Bahia, através da Sedur, que exerce a função de secretaria executiva, e do titular da pasta, secretário-geral interino da entidade, por força do seu Regimento Interno, e provisoriamente representante legal da entidade. As reuniões do colegiado metropolitano são ainda esparsas, ocorrendo com regular frequência as reuniões do seu comitê técnico e das câmaras temáticas, órgãos que reúnem a quase totalidade dos municípios integrantes da RM de Salvador com técnicos de alto nível de especialização.

O município de Salvador se mostra resistente a integrar-se à estrutura de governança da RM, contudo, não se poderá furtar às obrigações de sua alçada na medida em que a entidade de governança exista juridicamente. As medidas adotadas por ele serão obrigatórias a todos os municípios da RM, por força da legislação vigente.

Necessário registrar o receio de que o equilíbrio encontrado durante o exercício de 2016, momento da revitalização da EMRMS em face da mantença na íntegra da Lei Complementar nº 41/2014, desde que não afastada pelo STF em razão da mencionada ADI nº 5155/BA, e após a edição do Estatuto da Metrópole, venha a se modificar a partir do exercício de 2017, considerando-se a mudança nos quadros de gestão dos municípios metropolitanos. Todavia, é função e intenção da PGE oferecer o suporte jurídico necessário para que a governança interfederativa da RM de Salvador seja sedimentada sem outros

percalços, contribuindo para sua estruturação definitiva e funcionamento regular, inclusive com a integração do Conselho Deliberativo e, finalmente, com a edição do Regimento Interno permanente, essenciais para a construção do PDUI,[7] e a partir de sua construção, com as ações necessárias ao planejamento regional para uma governança interfederativa mais efetiva e pujante.

Questiona-se que o Estatuto da Metrópole não prevê, em suas normas gerais, sanções para os municípios que, integrando as RMs, por sua condição de territorialmente conurbados, resistam de alguma forma à participação nas ações destinadas ao planejamento e à execução das FPICs, na medida em que estas extrapolem os interesses locais. Convém registrar que desde janeiro de 2016 é exigência do governo federal a existência de planos de saneamento básico com a finalidade de liberação de recursos para aplicação nessa importante área que constitui relevante FPIC. Ademais, o Estatuto da Metrópole preceitua que a partir de janeiro de 2018[8] o governo federal somente repassará recursos para as ações de desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas se elas possuírem gestão plena. Tal condicionante fixada é medida de incentivo que poderá se convolar em sancionadora.

Diz o Estatuto que uma RM possui gestão plena quando atende aos seguintes requisitos: *i)* estar instituída por meio de lei complementar estadual; *ii)* possuir estrutura de governança interfederativa, nos termos do Estatuto da Metrópole; e *iii)* possuir PDUI, aprovado mediante lei complementar estadual.

A PEC nº 13/2014 traz uma proposição de incentivo à integração dos municípios à governança das RMs. Esta PEC também deverá ser discutida e acompanhada com interesse pelos estados, pois inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Propõe a PEC em seu art. 159-A que "a Lei Complementar instituidora de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião poderá destinar ao respectivo agrupamento de municípios parcela das participações nas receitas tributárias de que tratam os arts. 157,158 e 159".

É essencial que se compreenda que a governança metropolitana surge como uma possibilidade de realizar o planejamento das FPICs e atuar, neste âmbito, como um braço desses municípios. Deve ser definida uma matriz de responsabilidades em relação às FPICs, não excludentes, mas complementares, o que impõe a integração dos respectivos orçamentos e planos plurianuais.

Para além disso, é curial pensar a metrópole com uma visão de futuro mais larga do que a que refletem interesses imediatos ou mediatos de governantes que estejam aquém do interesse público que os seus mandatos devem albergar. É indispensável que seja convocada a sociedade interessada, na construção, no acompanhamento e na fiscalização da execução das políticas públicas que atendam aos mais amplos interesses da população metropolitana. Nesse particular, a representação da sociedade civil com poderes consultivos e deliberativos, consoante preconiza o Estatuto da Metrópole, na estrutura da EMRMS, poderá impactar direta e positivamente para um melhor planejamento e gestão das FPICs.

7. Licitação publicada no Diário Oficial do Estado da Bahia e meio eletrônico em dez./2016.
8. Três anos após a sanção da Lei nº 13.089/2015.

Estas e outras questões permitem compreender o desafio da Administração Pública dos entes federativos e apontam para a necessidade de adoção de medidas para a plena implementação da governança metropolitana em tempo hábil e com a indispensável segurança jurídica. Esta é a razão da necessidade de participação efetiva de procuradores dos estados nesse processo, atuando junto ao corpo técnico dos estados e dos municípios, notadamente do seu corpo jurídico, sensibilizando-os para um assessoramento que leve em conta os interesses institucionais e dos cidadãos.

Para além do panorama aqui tracejado, é forçoso considerar que a governança metropolitana compreende, por sua complexidade e transversalidade, uma das mais importantes agendas do milênio. Nesse espaço-tempo que envolve imensos desafios de toda a ordem, em que pese a clareza das diretrizes gerais e específicas fixadas pelo Estatuto da Metrópole sobre a obrigatoriedade de participação dos municípios integrantes de RMs, o município-sede da RM de Salvador se recusa a integrar a sua entidade de governança metropolitana criada pela Lei Complementar 41/2014, um dos arranjos de governança admissíveis pela doutrina, pelo STF e pelo Estatuto da Metrópole. Em face de tal (o)posição, se nos afigura relevante e inadiável o julgamento da ADI nº 5155-BA, por que permitir que o município de Salvador seja instado com maior vigor a integrar a EMRMS e que o seu funcionamento se opere com menores resistências e maior segurança jurídica?

As relações interfederativas dependem do amadurecimento de arranjos político-administrativos legítimos, que considerem o cidadão, principal destinatário das funções públicas que envolvam interesses supralocais (sem que sejam desprezados os interesses locais), é dizer interesses comuns aos municípios integrantes das RMs, da responsabilidade de todos – da União, do estado e dos municípios. Contudo, sem que haja decisão judicial para definir a constitucionalidade de tais arranjos e a obrigatoriedade dessa participação, como definida na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia e na legislação ordinária, as questões sobre governança metropolitana demandarão maior perda de precioso tempo e desperdício dos parcos recursos públicos, em desfavor da coletividade. Isso impõe ação proativa das Procuradorias.

Muito se tem discutido sobre a governança metropolitana e muito se terá a aprender, esperando-se que prevaleça o bom senso que só a maturidade das instituições será capaz de alavancar. Notamos, todavia, que no âmbito das procuradorias jurídicas, dos estados e dos municípios, não tem havido discussões abertas e suficientes, o que tem motivado a PGE da Bahia a manter GT permanente inclusive para dinamizar a sua rede de estudos metropolitanos. A Rede de Estudos Metropolitanos foi criada para a promoção do conhecimento com o objetivo de reunir profissionais de universidades, instituições governamentais e não governamentais que dialogam com o tema metropolitano, identificando as tendências convergentes e divergentes entre as metrópoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas do país.

5.5 O advogado público como agente apoiador da estruturação dos arranjos de governança metropolitana para a efetivação de direitos constitucionais assegurados ao cidadão

Sensível à necessidade de melhor assessorar o estado da Bahia e acompanhar de perto também as questões consignadas no corpo deste trabalho, a PGE, junto com a Sedur, que atua como Secretaria Executiva da Governança Metropolitana, celebrou ACT com o Ipea

para pesquisa em rede sobre os arranjos institucionais para a implementação do Estatuto da Metrópole nas RMs no Brasil, com ênfase particular na RM de Salvador.

No âmbito da PGE da Bahia, foi instituído pelo procurador-geral um GT[9] para estudos e acompanhamento das matérias relacionadas à governança metropolitana da RM de Salvador, o que inclui o exame e a reflexão sobre legislação, doutrina e jurisprudência acerca do tema em sua vasta amplitude; exame e proposição para o Regimento Interno da Entidade Metropolitana, para sua plena adequação ao Estatuto da Metrópole; exame e acompanhamento da construção de Regimentos Internos dos órgãos de sua estrutura, do termo de referência e do edital de licitação para contratação de assessoria para a elaboração do PDUI, de editais de convocação para orientar chamada pública para implantação e funcionamento do conselho deliberativo da EMRMS, entre outras atividades próprias do assessoramento, da consultoria jurídica e da representação judicial. Atua diretamente junto ao corpo técnico, programando encontros (seminários, *workshops*, cursos) que reúnem os corpos jurídicos do estado e municípios, sensibilizando-os para um assessoramento que leve em conta os interesses institucionais e dos cidadãos, como meio de prevenir, reduzir e solucionar conflitos, evitando a transferência de decisões para o Judiciário. Ademais, procuradores do estado da Bahia têm assento no comitê técnico e nas câmaras temáticas da EMRMS.

Como resultado dos estudos e análises do GT e de atividades desenvolvidas com a Sedur e com o Ipea, é possível afirmar que a Lei Complementar nº 41/2014 harmoniza-se com as normas do Estatuto da Metrópole. A RM de Salvador foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, e recepcionada na Constituição Federal de 1988. A Lei Complementar nº 41/2014, que cria a EMRMS, como autarquia intergovernamental, tem fundamento na Constituição Federal, na Constituição do Estado da Bahia e, ainda que antecedente, está em sintonia com o Estatuto da Metrópole, com a jurisprudência da Corte Superior [10] e com a melhor doutrina. Dos treze municípios integrantes da RM de Salvador, somente o município-polo resiste a integrar-se à ERMS e, com o DEM, ingressou com a ADI nº 5155/BA.

Recorde-se que a decisão do STF na citada ADI nº 1842/RJ representa induvidoso marco para o federalismo cooperativo no Brasil. O Supremo não determinou no Acórdão relativo à ADI nº 1842/RJ modelo de governança metropolitana mas delegou ao legislador complementar estadual a liberdade para considerar as realidades locais. Além disso, na Ementa foi incluída a mandatória participação do Estado no colegiado metropolitano, na governança interfederativa, o que, contrariamente a algumas opiniões, não viola nem ameaça a autonomia municipal.

A posição do advogado-geral da União e do Procurador-Geral da República na ADI nº 5155/BA foi enfática pela inadmissão das razões alegadas pelo autor da ação, impedindo a concessão da medida cautelar pleiteada. Inobstante a anterioridade dessa ação e pronúncias, as alegações não têm qualquer sustentação constitucional e estão clara e cabalmente superadas pelas normas do Estatuto da Metrópole.

O julgamento do mérito da ADI-MC nº 2077/BA contra os arts. 59 V; 228, §1º e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/1999, refletirá na legislação ordinária e certamente trará novos impactos na governança das RMs do Estado da Bahia,

9. Portaria PGE nº 040/2016.
10. À vista dos fundamentos expressos em votos de ministros do STF, inclusive na ADI nº 1842/RJ e da ADI nº 2077-MC/BA).

que são duas: a RM de Salvador[11] e a RM de Feira de Santana,[12] devendo o Estado cumprir, também de concernência a esta RM, as imposições do Estatuto da Metrópole.

A governança interfederativa necessita de estruturação jurídica e administrativa para uma atuação mais efetiva de modo a permitir que *i)* os estados e os municípios integrantes exerçam o planejamento integrado e a execução das FPICs sem solução de continuidade, com objetiva visão de futuro e melhores perspectivas para as comunidades destinatárias; *ii)* sejam discutidas e equacionadas as questões relativas aos Planos de Desenvolvimento Metropolitano e Planos Setoriais relacionados às FPICs; *iii)* sejam estruturados jurídica e financeiramente os fundos de financiamento, criados pela Lei Complementar nº 41/2015, como forma de dar suporte econômico-financeiro às ações que amparem as FPICs; *iv)* seja construído o respectivo no prazo fixado pelo Estatuto da Metrópole, evitando-se que os governadores incorram em improbidade administrativa; *v)* possam os municípios integrantes das RMs ajustar seus Planos de Desenvolvimento Urbano ao PDUI, no prazo da Lei, sob pena de os prefeitos incorrerem em improbidade administrativa; e *vi)* não impeça que os municípios metropolitanos deixem de receber, a partir de janeiro de 2018, verbas federais para o saneamento básico por não atenderem aos requisitos para a gestão plena. No caso da Bahia, impõe-se imprimir maior celeridade no julgamento da ADI nº 5155-BA, para o que se recomenda que sejam desenvolvidas gestões junto ao STF, visto que não parece haver composição política possível entre o estado e o município-sede no cenário atual.

As procuradorias dos estados da Federação devem se engajar mais fortemente nas questões relacionadas à concepção e construção jurídica dos arranjos institucionais para a governança metropolitana, dever do Estado, colaborando para o seu bom e regular funcionamento com fiel observância dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais, de modo a evitar retrocessos e, tanto quanto possível, a judicialização de conflitos. Além de atuar diretamente junto ao corpo técnico, deve oportunizar encontros com as procuradorias jurídicas dos municípios, sensibilizando-os para um assessoramento que leve em conta os interesses institucionais e dos cidadãos, para além do interesse político.

O planejamento e a execução das FPICs no espaço metropolitano representa enorme chance de efetivação da garantia dos direitos fundamentais do cidadão à saúde, à moradia digna, ao saneamento básico, à segurança, ao equilíbrio do meio ambiente, à mobilidade urbana, entre outras que direta e indiretamente reflitam positivamente para uma existência mais digna para todos. Participar de forma mais proativa desse processo certamente tonifica o papel das procuradorias e permite um assessoramento capaz de permitir que os estados avancem em conjunto e estreita sintonia com os municípios, de modo a construir e fortalecer uma governança interfederativa. Esta não poderá se dar senão através de estruturas e gestores escolhidos pelo colegiado ou conselho metropolitano em que tenham representação o estado e o conjunto de municípios compreendidos na órbita da unidade regional, criada nos termos da Constituição Federal, na forma que tenha sido ou venha a ser estruturada, observados os limites traçados pelo STF e o Estatuto da Metrópole. Deverá também ter respeito à autonomia dos entes agrupados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões, respeitadas as peculiaridades de cada um desses conjuntos de entes integrantes da República Federativa do Brasil.

11. Lei Complementar Federal nº 14, de 08/06/1973.
12. Lei Complementar Estadual nº 35, de 08/07/2011.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesses quase quarenta anos de existência da RM de Salvador, observa-se que a questão metropolitana no Estado da Bahia passou por diversas fases a partir da sua criação em 1973.

Nesta primeira fase, na qual as RMs foram instituídas no regime autoritário, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano de 1982 foi elaborado sem participação social, porém, contava com uma equipe multidisciplinar, tendo como objetivo "resgatar e reinterpretar o fato metropolitano à luz dos condicionantes do desenvolvimento regional". Este Plano foi considerado uma referência para o planejamento metropolitano, com algumas de suas diretrizes ainda atuais.

A segunda fase se caracteriza pela autonomia dos municípios para o planejamento local a partir da CF/1988, fase em que o planejamento metropolitano perdeu espaço e, consequentemente, houve a falta de marcos legais e institucionais para o planejamento e governança. Neste período, a Conder atuou no planejamento ambiental através da criação das áreas de proteção ambiental e elaboração de planos de manejo.

A partir da mudança de competência da Conder, em 1999, passando de órgão metropolitano para estadual, o estado da Bahia, assim como outros estados, perdeu fôlego no trato das questões metropolitanas devido à falta de estrutura institucional e pelo contexto adverso no que se refere ao planejamento e gestão da RM de Salvador, principalmente devido ao protagonismo dos municípios no planejamento urbano após a CF/1988.

A terceira fase retoma as discussões da questão metropolitana a partir da instituição da Lei da EMRMS, em 2014, pelo Estado da Bahia, reforçada pela promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015, que aponta diretrizes e obrigações para as RMs a serem atendidas no período de três anos, em janeiro de 2018, com a elaboração do PDUI e implantação da gestão plena.

A RM de Salvador já atende dois dos três requisitos para a gestão plena. Sua formalização e delimitação é mediante Lei Complementar Estadual de 1973, e sua estrutura de governança interfederativa própria se dá através da EMRMS. O terceiro requisito é um PDUI, que está em fase de processo licitatório sob a responsabilidade da Sedur.

Com o Estatuto da Metrópole, o estado da Bahia está convergindo esforços para atender ao disposto na lei a partir da atuação da Sedur, da PGE e da EMRMS. Os desafios identificados para o governo do estado é o preenchimento do vazio institucional existente desde o ano 1999, com a atuação factível de um sistema de gestão para a RM de Salvador.

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, ano 6, v. 21, p. 57-77, jan./mar. 2001.

BAHIA. Lei Estadual nº 3.192, de 22 de novembro de 1973. Cria os conselhos deliberativo e consultivo da região metropolitana de Salvador, altera a Lei nº 3.103 de 17 de maio de 1973, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1973. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70132/lei-3192-73>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei Delegada nº 08, de 9 de julho de 1974. Reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1974. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70009/lei-delegada-08-74>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 3.413, de 1 de dezembro de 1974. Altera a Lei Delegada nº 8, de 9 de julho de 1974, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1974. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70130/lei-3413-75>. Acesso em: 7 maio 2016.

_____. Lei Delegada nº 33, de 11 de março de 1983. Dispõe sobre o planejamento e a administração da região metropolitana de Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1983. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70034/lei-delegada-33-83>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987. Dispõe sobre modificações na estrutura da Administração Pública do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1987. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85798/lei-4697-87>. Acesso em: 7 maio 2016.

_____. **Constituição do Estado da Bahia (1989)**. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1989. 152 p.

_____. Decreto nº 7.543, de 9 de março de 1999. Homologa a Resolução nº 02/99 do Conselho de Administração da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – Conder. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1999. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/78490/decreto-7543-99>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2002. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85755/lei-8538-02>. Acesso em: 4 maio 2016.

_____. Lei nº 9.388, de 20 de janeiro de 2005. Altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e da Superintendência de Construções Administrativas da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2005. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85846/lei-9388-05>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei Complementar Estadual nº 30, de 3 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a inclusão dos municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João na região metropolitana de Salvador, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2008. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70087/lei-complementar-30-08>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009. Reorganiza a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, altera a finalidade da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2009. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/231134/lei-11361-09>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Lei Complementar Estadual nº 32, de 22 de janeiro de 2009. Institui o município de Pojuca como parte integrante da região metropolitana de Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2009. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/70084/lei-complementar-32-09>. Acesso em: 5 maio 2016.

_____. Decreto nº 12.021, de 23 de março de 2010. Aprova o regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2010. Disponível em: <http://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/822099/decreto-12021-10>. Acesso em: 6 maio 2016.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado. **Estudo da Rede Urbana da Bahia**, Salvador, 2011.

_____. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, no âmbito da região metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.emrms.ba.gov.br/sites/default/files/documentos/2017-01/LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-41-DE-13-DE-JUNHO-DE-2014.pdf>. Acesso em: 6 maio 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, jun. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 8 maio 2016.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, jan. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

MEIRELLES, E. L. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo. Malheiros, 2006.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CLEMENTINO, M. L. M. Regiões metropolitanas no Brasil: visões do presente e do futuro. *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA, 14., 2016, Barcelona. **Anais**... Barcelona: Universidade de Barcelona, 2016. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xiv_livraclementino.pdf>. Acesso em: 28 jun 2016.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana – região metropolitana de Salvador. [s.l.]: Ipea, 2013. (Governança Metropolitana no Brasil).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lara Alves dos Santos Ferreira de Souza
Luciana Nogueira Duarte
Mariana Silva de Lima
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Editoração eletrônica
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Mayana Mendes de Mattos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro - RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO