Edson Ricardo Saleme
José Marques Carriço
(Organizadores)

Comentários ao
ESTATUTO DA METRÓPOLE

Com destaques às Leis Nº 10.257/2001, 12.587/2012, Nº 12.608/2012, Nº 13.465/2017, Medida Provisória Nº 818/2018.

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Chanceler Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

Editora Universitária
Leopoldianum

Coordenador
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2018)
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Profª Dra Ana Elena Salvi
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

Edson Ricardo Saleme
José Marques Carriço
(organizadores)

Comentários ao
ESTATUTO DA METRÓPOLE

Com destaques às Leis nº 10.257/2001, 12.587/2012, nº 12.608/2012, nº 13.465/2017, Medida Provisória nº 818/2018.

Inclui comentário sobre a
Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018

Editora Universitária
Leopoldianum

Santos
2018

Dados Internacionais de Catalogação

Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

C732 2018 Comentários ao Estatuto da Metrópole / Edson Ricardo Saleme, José Marques Carriço (Organizadores).-- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2018.
152 p.

ISBN - 978-85-60360-81-9

1. Direito. 2. Posturas municipais. I.Saleme, Edson Ricardo. II.Carriço, José Marques. III. Título.

CDU 1997 -- 34:711.4

Maria Rita C. Rebello Nastasi - CRB 8/2240

Revisão
Julia de Lucca

Diagramação / Capa
Elcio Prado

Sobre o e-book
- **Formato original para impressão:** 160 x 230 mm
- **Mancha:** 120 x 190 mm
- **Tipologia:** Times New Roman (textos/títulos)

Este ebook foi publicado em 2018.

Editora Universitária Leopoldianum

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

PREFÁCIO.....**15**

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS.....**17**

CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

1. Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, (...) **23**

1.1 § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber: (...) **27**

1.2 § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (...) **28**

2. Art. 2º - Definição dos termos empregados no Estatuto da Metrópole.....**30**

2.1 I - Aglomeração urbana.....**31**

2.2 II – Função pública de interesse comum.....**31**

2.3 III – Gestão plena.....**32**

2.3.1 a) Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual.....**33**

2.3.2 b) Estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do Art. 8º **33**

2.3.3 c) Plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado.....**34**

2.4 IV – Governança interfederativa.....**35**

2.5 V – Metrópole.....**35**

2.6 VI – Plano de desenvolvimento urbano integrado.....**36**

2.7 VII – Região metropolitana.....**37**

2.8 Parágrafo único – Os critérios para delimitação de influência.....**37**

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

3. Art. 3º – Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.....**39**

3.1 Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras

determinações desta Lei.....40

4. Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado.....42

4.1 Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares.....42

5. Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:.....43

5.1 I – Os Municípios que integram a unidade territorial urbana.....47

5.2 II – Os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana.....47

5.3 III – A conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e.....47

5.4 IV – Os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.....48

5.4.1 § 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.....48

5.4.2 § 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do art. 2º.....49

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

6. Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:.....51

6.1 I – Prevalência do interesse comum sobre o local;.....56

6.2 II – Compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;.....56

6.3 III – Autonomia dos entes da Federação.....56

6.4 IV – Observância das peculiaridades regionais e locais;.....56

6.5 V – Gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001;.....57

6.6 VI – Efetividade no uso dos recursos públicos;.....57

6.7 VII – Busca do desenvolvimento sustentável.....57

7. Art. 7º Diretrizes específicas da Governança Interfederativa além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.....58

7.1 I – Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum.....**59**

7.2 II – Estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum.....**59**

7.3 III – Estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.....**61**

7.4 IV – Execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.....**62**

7.5 V – Participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.....**63**

7.6 VI – Compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa.....**64**

7.7 VII – Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.....**65**

7.8 Parágrafo único. Consideração das especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana.....**66**

8. Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica.....**67**

8.1 I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas.....**68**

8.2 II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil....**69**

8.3 III – Organização pública com funções técnico-consultivas; e.....**70**

8.4 IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.....**70**

CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

9. Art. 9º Instrumentos a serem empregados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas:.....**71**

9.1 I – Plano de desenvolvimento urbano integrado;.....**74**

9.2 II – Planos setoriais interfederativos;.....**75**

9.3 III – Fundos públicos;.....**75**

9.4 IV – Operações urbanas consorciadas interfederativas;.....**75**

9.5 V –Zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001.....**76**

9.6 VI – Consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005...**76**

9.7 VII – Convênios de cooperação;.....**76**

9.8 VIII – Contratos de gestão;.....**76**

9.9 IX – Compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7o desta Lei;.....**77**

9.10 X – Parcerias público-privadas interfederativas.....**77**

10. Art. 10 As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.....**78**

10.1 § 1º Formulação de planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.....**79**

10.2 § 2º Obrigatoriedade do Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor.....**79**

10.3 § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.....**80**

10.4 § 4º Aprovação do PDUI pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.....**81**

11. Art. 11 A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.....**82**

12. Art. 12 O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.....**86**

12.1 § 1º O plano previsto nocaputdeste artigo deverá contemplar, no mínimo:...**87**

12.2 I – As diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;.....**88**

12.3 II – O macrozoneamento da unidade territorial urbana;.....**89**

12.4 III – As diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;.....**89**

12.5 IV – As diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana.....**90**

12.6 V – A delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e.....**90**

12.7 VI – O sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.....**91**

12.8 § 2º No processo de elaboração do plano previsto nocaputdeste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados.....**92**

12.9 I – A promoção de audiências públicas com a participação de representantes da sociedade civil e da população (MP nº 8/2018);.....**92**

12.10 II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e....**94**

12.11 III – O acompanhamento pelo Ministério Público.....**94**

12.12 § 3º As audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana (MP nº 818/2018).....**94**

12.13 § 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais (MP nº 818/2018).....**94**

CAPÍTULO V - DA ATUAÇÃO DA UNIÃO
Seção I - Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

13. Art. 13 União e apoio ao Estados e aos Municípios voltadas à governança interfederativa.....**97**

14. Art. 14 Unidade territorial urbana com gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2º da Lei.....**99**

14.1 § 1º - Observância do inciso VII do caput do art. 2º desta Lei.....**101**

14.2 § 2º - Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei.....**101**

14.3 § 3º - Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1o desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.....**102**

15. Art. 15 A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2odesta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.....**103**

16. Art. 16 A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei no12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.....**107**

17. Artigos 17 a 19 (VETADOS). Do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado (razão dos vetos) ART. 17 - Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento

Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano. (VETADO)....**109**

18. Art. 20 Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU.....**110**

18.1 § 1º - O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.....**110**

18.2 § 2º - O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.....**110**

18.3 § 3º - As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.....**110**

18.4 § 4º Os recursos referidos no inciso II do caput deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer. (VETADO).....**110**

CAPÍTULO VI - DISPOSIÇÕES FINAIS

19. Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal (...).....**111**

19. Art. 21 Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992.....**115**

19.1 I – O governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para.....**126**

19.1.1 a) Garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e; (MP Nº 8/2018).....**127**

19.1.2 b) A elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas; e; (MP Nº 8/2018).....**127**

19.2 II – O prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.....**128**

20. Art. 22 As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou de

aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei.....**129**

20.1 Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam Municípios pertencentes a mais de um Estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.....**131**

21. Art. 23 Convênios de cooperação e constituição de consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.....**133**

22. Art. 24 A Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:.....**134**

22.1 Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas nocaputdeste artigo, no que couber.”.....**134**

23. Art. 25 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.....**135**

REFERÊNCIAS.....**137**

LISTA DE AUTORES.....**145**

GRUPO DE PESQUISA DIREITO AMBIENTAL DAS CIDADES.....**147**

POSFÁCIO.....**153**

LISTA DE ABREVIATURAS

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental
AU – Aglomerações Urbanas
BNH – Banco Nacional da Habitação
CC – Código Civil
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CE – Constituição Estadual
CF – Constituição Federal
Ciesp – Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CM – Contribuição de Melhoria
CNTur – Confederação Nacional do Turismo
CP – Código Penal
CPC – Código de Processo Civil
CTN – Código Tributário Nacional
Conama – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CUEM – Concessão de Uso Especial para fins de Moradia
DF – Distrito Federal
EC – Estatuto da Cidade
EM – Estatuto da Metrópole
EIA – Estudos de Impacto Ambiental
EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança iGADE – Grupo de Apoio a Desastres
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISSQN – Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LMCMV – Lei Minha Casa Minha Vida
LO – Lei Orgânica
LOA – Lei Orçamentária Anual
MacroZEE – Macrozoneamento Ecológico-Econômico
OC – Operações Urbanas Consorciadas
PAF – Plano de Ação Federal
PD – Plano Diretor
PDE – Plano Diretor Estratégico
PDES – Plano de Desenvolvimento Econômico e Social

PDUI – Plano Diretor Urbano Integrado
PEUC – Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios
PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNPDEC – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias
PNRH – Programa Nacional de Recursos Hídricos
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPA – Plano Plurianual
PSI – Planos Setoriais Interfederativos
Regic – Regiões de Influência das Cidades
RM – Região Metropolitana
Sisnama – Sistema Nacional do Meio Ambiente
UC – Unidade de Conservação
ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

PREFÁCIO

É com imensa alegria que prefaciamos esse Livro de Comentários ao Estatuto da Metrópole publicado por iniciativa do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental das Cidades do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito, da Universidade Católica de Santos, no qual reencontramos tantos amigos e colegas.

Ao leitor podemos antecipar a utilidade dos comentários, visto que a questão metropolitana envolve diretamente as relações das pessoas com o território. É nas regiões metropolitanas onde vive a maior parte da população do Estado de São Paulo. Segundo dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), mais de 35 milhões de pessoas, ou quase 80% da população do Estado de São Paulo, vivem atualmente nas seis regiões metropolitanas e nas três aglomerações urbanas institucionalizadas por leis. São nesses territórios que se concentram as expectativas, os sonhos e os interesses das pessoas, onde se constrói o futuro coletivo nas relações com os espaços públicos e com a vizinhança.

Certamente essas grandes concentrações demográficas concentram também os graves problemas da vida urbana, como a moradia precária da população mais pobre, que é expulsa para a periferia, como as dificuldades da mobilidade de quem vive quase sempre longe de seu trabalho, da falta de saneamento básico, de equipamentos de educação e saúde, além da crise hídrica, entre outras. É para essas pessoas que devem ser orientados os programas e ações que incidem no território das metrópoles, organizando e integrando interesses comuns de uma região metropolitana, conforme preconizado pela Constituição Estadual.

É importante observar que a vida da maioria das pessoas não respeita os limites administrativos das cidades ,transgredindo-os permanentemente. Nós, seres metropolitanos que vivemos em espaços conurbados, consumimos insumos vitais como a água provenientes de mananciais situados distantes de nossa cidade, bem como despejamos nossos dejetos e resíduos para além desses limites. Compreender as implicações legais dessa vida de compartilhamento permanente é fundamental para que possamos exercer plenamente a cidadania metropolitana.

Neste livro, se comenta mais uma lei federal que, entre outras exigências, estabelece a elaboração de mais um plano regional. Nós, gestores públicos que militamos cotidianamente na árdua tarefa de articular distintos interesses nas regiões metropolitanas, muitas vezes nos perguntamos se as exigências legais

de formular mais um plano vão apresentar alguma eficácia na resolução dos problemas reais. Tantos outros planos formulados desde os anos setenta do século passado fizeram boas propostas que, em sua maioria, não foram implementadas. Nesse sentido, o que podemos afirmar é que devemos utilizar a oportunidade desse novo instrumento para evoluirmos nas formas de exercer permanentemente nosso trabalho: o planejamento regional.

Mas quais são as questões regionais? O que necessita ser organizado e resolvido de forma compartilhada, sem extrapolar as autonomias dos entes federativos? Como encarar esse desafio?

Acreditamos que a resposta é somente uma: a obrigação de fazer melhor nosso trabalho de articulação dos diversos interesses envolvidos no planejamento do território, inovando e, principalmente, ampliando as oportunidades de participação dos cidadãos, os verdadeiros agentes urbanos.

Assim, a aplicação do Estatuto da Metrópole pode se apresentar como essa nova oportunidade, pois possibilita rediscutir a questão metropolitana como um novo pacto governamental, de forma que o Governo do Estado e as cidades que compõem as Regiões Metropolitanas se comprometam de forma compartilhada, integrada e transparente na organização, planejamento e execução de suas funções públicas de interesse comum.

A nova Lei avança principalmente ao estabelecer a exigência da participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, além da obrigação da criação de um Sistema de acompanhamento e controle da implementação das ações planejadas. Dessa forma, podemos entender que o Estatuto da Metrópole reforça o pensamento de que o planejamento das regiões metropolitanas deve ocorrer de forma transparente e compartilhada e, principalmente, ser realizado por meio de um processo contínuo que reflita o compromisso com a sociedade e não apenas como um episódio dependente da visão dos governos atuantes.

Recomendamos ao leitor que desfrute da riqueza e da diversidade das visões dos autores sobre a questão metropolitana que os capítulos a seguir apresentam, afinal todos vivemos ou sofremos as consequências da metrópole que não respeita os limites administrativos em seu organismo vivo.

Sania Cristina Dias Baptista
Fernanda Faria Meneghello

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

A recente aprovação do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) traz ao mesmo tempo alguns avanços e limites, como também novos e velhos desafios a serem superados. Sem dúvida, a nova lei avança ao estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados, de acordo com o disposto no §3º do artigo 25 da Constituição Federal. Assim como, ao estabelecer normas gerais e o conteúdo mínimo para o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) a ser elaborado e outros instrumentos de governança interfederativa. Além de critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano. Outro significativo avanço está no esforço de definir no corpo da lei vários conceitos, principalmente o de metrópole e de região metropolitana com base empírica, ou seja, em critérios adotados pelo IBGE, mas pertinente ao fato metropolitano.

Contudo, ainda há limites e desafios a serem superados (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015). O Estatuto da Metrópole, assim como a Constituição Federal, é marcado pela ausência de critérios funcionais para identificar a diversidade e complexidade da rede urbana das metrópoles brasileiras, o que gera enorme disparidade de parâmetros na criação das unidades regionais em todo o Brasil. Isto ocorre em função dos estados priorizarem suas realidades e demandas específicas com a criação de critérios próprios na institucionalização das regiões metropolitanas.

Além disso, há omissão na lei, a exemplo do que ocorre com a Constituição Federal, no tocante às questões de legitimidade política e institucional, pois o território funcional das unidades regionais, criadas e regulamentadas como vêm sendo, não se transformam em territórios políticos de direito. Isto se deve à ausência de um quadro institucional capaz de construir a governabilidade dessas unidades regionais diante da fragmentação política presente nesses territórios. Dessa forma, continuarão a enfrentar sérios obstáculos para gerar ações integradas de desenvolvimento urbano frente aos problemas comuns, conforme estabelece o artigo 12 em comento.

Em importante estudo sobre a rede urbana brasileira (IBGE, 2008), o Brasil contava com 12 metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios. Já em 2012, o Brasil contava com 59 unidades regionais urbanas institucionalizadas, como regiões metropolitanas (RM), regiões integradas de desenvolvimento (RIDE) e aglomerados urbanos (AU) (RIBEIRO; SANTOS

JUNIOR; RODRIGUES; 2015). Contudo, em 2015, este número deu um salto e o país já possuía 78 unidades institucionalizadas através de leis federais ou estaduais, compostas por 1.308 municípios. Somente em 2015, até a data de publicação do mencionado estudo, mais cinco RM haviam sido criadas. Portanto, pode-se afirmar seguramente que nos últimos anos houve um processo de banalização e proliferação de criação de unidades regionais.

A título de exemplificação, nos estados da Paraíba e Santa Catarina, respectivamente, 67% dos municípios estão localizados em alguma RM e 100% dos municípios catarinenses integram este tipo de unidade regional. Por outro lado, se na RM de São Paulo, com 19,6 milhões de habitantes, equivalentes a quase 10% da população do Brasil, a RM Sul de Roraima, possui população de pouco mais de 21 mil habitantes. Portanto, conforme analisam os autores, parece não haver a

> preocupação de constituir critérios também funcionais para identificar o território funcional de cada metrópole, compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interpendência no plano da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva. (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015)

Assim, fica evidente a enorme disparidade de critérios adotados pelos estados para criação de unidades regionais, que apresentam grande heterogeneidade e, portanto, ainda demandam instrumentos e mecanismos compatíveis as diferentes dinâmicas regionais urbanas.

O que se observa é a inexistência de critérios comuns para que as unidades regionais sejam criadas, no âmbito da legislação brasileira, a qual não oferece uma lógica que de fato privilegie o caráter funcional dos territórios e a necessidade de dotar estas unidades de um nível de institucionalidade política e administrativa em consonância com os desafios que se impõem pelo processo de urbanização característico deste início de século. Este processo é marcado cada vez mais pelo fenômeno da conurbação e pela consolidação de uma complexa rede de cidades, afetadas por uma miríade de problemas urbanos e ambientais, que na maioria dos casos extrapolam os limites político-administrativos dos municípios.

Outra questão relevante, no tocante às reais possibilidades de se instituir processos de planejamento regional integrado, em nossas RM, como estabelece o Estatuto da Metrópole em seu artigo 12, diz respeito aos níveis de integração regional. Segundo Ribeiro et alii (2015), dos 945 municípios analisados, constatou-se que 508 possuíam níveis baixo e muito baixo de integração, e concentravam menos de 6% da população, e menos de 2,5% do PIB e da renda, refletindo uma inserção muito tênue ao processo de metropolização. Assim como também aponta o estudo realizado pelo IPEA (COSTA; TSUKUMO;

2013; p.15), a institucionalização da gestão metropolitana pelos estados abre caminho

> para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização – expresso, por exemplo, na existência de regiões metropolitanas (RMs) sem metrópoles.

Pode-se concluir, com base nesse contexto, que Ribeiro et alii (2015) estão corretos ao afirmarem que "inexistem instituições políticas em condições de dotar as RM de capacidade de governabilidade" e que o Estatuto da Metrópole não trata adequadamente da complexidade e da diversidade da rede urbana brasileira. Na realidade, esta lei assume como escopo da sua abrangência as atuais RM "constituídas com base nas imprecisas e equivocadas definições das leis estaduais" e as legitima, "deixando de regulamentar as bases necessárias para a construção de efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles". (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015)

Ribeiro et alii (2015) assinalam que o Estatuto procura criar as bases da legitimação funcional da condição de aglomerado urbano metropolitano, obrigando a "observância do conceito" de RM nele estabelecido para as leis complementares estaduais que instituírem estas unidades após 13 de janeiro de 2015. Contudo, este instrumento não fornece critérios para identificar o território funcional de cada RM, "compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interpendência no plano da produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva" (idem, 2015).

Desta forma, de que maneira garantir a adoção de parâmetros para definição das aglomerações metropolitanas que assegurem verdadeiramente a constituição de um território funcional e socialmente coeso, em um quadro marcado pelas definições dos limites das RM submetidas ao que Ribeiro et alii (2015) consideram "contingências políticas e falta de critério"? Trata-se, ainda segundo esses autores, de "fazer coincidir o território metropolitano funcionalmente definido com o território metropolitano com representação política", desafio crucial para a construção da autoridade pública necessária à governabilidade destes territórios.

Ainda assim, o Estatuto apresenta pequeno avanço ao estabelecer que RM e AU deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual, como estabelecido no artigo 10, que deve abranger tanto as áreas urbanas, quanto as rurais. Avança, também, nos mecanismos e instrumentos de participação da sociedade previstos na lei, ao exigir a realização de audiências públicas e debates com participação da sociedade civil e da população em todos os municípios que compõem a unidade regional. Todavia, limita este avanço ao constituir espaços de participação que

"são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos" (RIBEIRO et alii, 2015).

Outro ponto importante que se apresenta como grande desafio à governabilidade metropolitana, de acordo com o mesmo estudo, é a superação do "padrão fragmentado de ação pública nas metrópoles, expresso pela concepção setorial das políticas públicas", as quais se relacionam diretamente com os problemas comuns dos municípios. Portanto, esta questão deve ser objeto de especial atenção na elaboração dos PDUI, privilegiando-se a integração não somente em nível territorial, mas também destas políticas públicas setoriais que atuam sobre o espaço regional.

Outra questão importante a ser superada, como apontam acertadamente esses autores, é "o localismo característico da autonomia municipal, no Brasil, constitui-se como forte barreira para a gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade". (RIBEIRO; SANTOS JUNIOR; RODRIGUES; 2015)

Por outro lado, o Estatuto da Metrópole reconhece o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), ainda não institucionalizado efetivamente pelo governo federal. Neste sistema deve-se incluir subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, o que é de substancial relevância para a elaboração e monitoramento da implantação dos PDUI. Todavia, é preciso integrar as políticas e os sistemas existentes que tratam do ordenamento do território, como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), elaborada e coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, e a Política Urbana e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, sob a coordenação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. SomaM-se a estas outras políticas interfederativas afins, como as políticas de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.

Assim, constata-se alguns avanços no Estatuto da Metrópole, mas ainda há questões não resolvidas que se apresentam como desafios para a realização de uma importante agenda para os próximos anos, no tocante à consolidação de mecanismos efetivos de planejamento e gestão regionais, a saber: o estabelecimento de critérios nacionais funcionais de definição das unidades regionais, a transformação dos territórios funcionais das unidades em territórios políticos e a consolidação de ações integradas de desenvolvimento urbano e regional.

Portanto, com o intuito de apresentar uma reflexão mais aprofundada acerca dos potenciais avanços e limitações do Estatuto da Metrópole, o grupo de pesquisa Direito Ambiental das Cidades, do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental e Internacional, da Universidade Católica de Santos, em-

preendeu este esforço, consubstanciado nos capítulos desta obra, em que se comenta cada aspecto desta norma. Assim, crê-se que é possível clarificar seus principais desafios em termos de contribuir para a difícil tarefa de dotar nossas metrópoles de um sistema de governança, planejamento e gestão compatível com a problemática urbana e regional que se apresenta, em especial no campo do direito e do meio ambiente.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

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

Como estatuto entende-se o conjunto de normas materiais relacionadas a determinada matéria jurídica ou instituto de direito. Também pode relacionar-se a determinada classe profissional, de entidade pública ou privada, bem como nacional ou estrangeira. Esta é a afirmação de Fernando Pereira Sodero para diferenciar os diversos instrumentos que o Direito emprega para melhor enfeixar as matérias existentes para regulação. (SODERO, 1982, p. 9-14)

A norma em comento destina-se à regulação de entidades complexas formadas por Municípios conturbados ou não, de um ou vários Estados federativos, que possuem algumas características comuns que viabilizem a formação de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou mesmo microrregiões. De acordo com uma das juristas que contribuíram com o tema, Marcela de Oliveira Santos, o Estatuto da Metrópole é resultado de construção coletiva. É diploma inovador, pois seu objetivo é viabilizar e estimular ações integradas entre a União, os estados e os municípios objetivando o planejamento urbano em territórios que ultrapassem os limites de um único município. Antes dele os operadores das entidades interfederativas não possuíam nenhum instrumento que pudesse delinear a gestão metropolitana entre RMs, AUs e microrregiões. A autora sublinhou que esta norma tem um papel complementar ao Estatuto da Cidade, sobretudo no que se relaciona aos centros urbanos de maior escala. (SANTOS, 2018, p.455-511)

O que se quer estabelecer são as diretrizes gerais. Isso decorre justamente da complexidade existente para a própria formação de entidades relacionadas tanto no presente como no passado. Alaôr Caffé Alves (1998) bem elucida a

questão ao dispor que na Constituição brasileira, anterior a atual, tratava-se a matéria de entidade metropolitana no artigo 164 da Emenda Constitucional nº 1/69, como disposição da Ordem Econômica. Por outro lado, a Constituição Federal vigente a deslocou para o artigo 25, § 3º, no Título III, referente à Organização do Estado, o que indica claramente o objetivo do legislador constituinte em estabelecer a figura da união de entidades municipais como de interesse estrutural-organizativo do próprio Estado brasileiro, não simplesmente como fenômeno de ordem puramente econômico.

Mais adiante, após essa norma constitucional, promulgou-se a Lei Complementar nº 14/1973, cujos termos vagos e insatisfatórios, no entender de Hely Lopes Meirelles, não conseguiram solucionar os graves problemas das áreas metropolitanas, cujo propósito não é um produto de "elucubração jurídica", mas sim uma fórmula para se "ajustar a realidade socioeconômica". (ALVES, 1998)

No entender do referido jurista e de Eros Grau, a forma mais adequada de se estabelecer uma boa administração dessas entidades é transferir poderes mais fortes à região metropolitana constituída por lei, bem como reunindo esforços técnicos e econômicos das três esferas envolvidas para que se logre uma gestão colegiada. Eros Grau ainda propunha fórmulas mais avançadas de forma a transformar os grupamentos de Municípios em entidades políticas ou político-administrativas rivalizando-se com Estados e Municípios. (MEIRELLES, 1985)

Em face da realidade de competências federativas entre os entes estabelecidos na Constituição Federal deve-se buscar uma fórmula que contemple os interesses públicos a serem atendidos e suas respectivas amplitudes para que não ocorra invasões de competência nem outros atos atentatórios à autonomia desses entes. Nesse contexto, Alaôr Caffé Alves ainda ensina que o grupamento na verdade estabelece entre unidades federativas um "relacionamento orgânico-complementar" de interesses distintos. Este seria o ponto culminante das competências constitucionais, pois em decorrência do desenvolvimento integrado, característico da dinâmica sócio econômica contemporânea, há concepção solidária das instâncias governamentais. Para tanto as competências comuns e concorrentes sobrelevam as exclusivas. (ALVES, 1998)

No tocante a sua mera criação, a conurbação passou a ser elemento fundamental para a criação dessas entidades. Isso pelo fato das áreas urbanas manterem um padrão intermunicipal, sem que se intercalasse áreas rurais. Essa integração física já indica que existe um certo grau de integração econômica e social entre as cidades. Neste sentido, criaram-se as primeiras regiões metropolitanas brasileiras, em 1967. Esta competência era inicialmente da União. Atualmente pertence aos estados-membros, por força do §3º do art. 25 da CF. Pela União, criaram-se nove regiões: Belém, Belo Horizonte, Curitiba,

Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro (1974), São Paulo, Salvador. O intuito da criação dessas entidades, talvez, era a centralização do poder em centros urbanos, de forma a subtrair, ainda a mais, a fraca descentralização existente.

Com a Constituição Federal vigente, tratou-se diferentemente das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. Seus contornos foram estabelecidos no §3º do art. 25, conferindo aos Estados a competência para a criação dessas entidades a serem formadas por municípios limítrofes para integrar a organização e o planejamento e a execução de serviços públicos comuns.

No direito brasileiro, o capítulo II da Lei nº 10.257, de 2001, do Estatuto da Cidade, estabeleceu, nos termos de seu art. 4º, II, como instrumento da política urbana, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Essa Lei apenas quis sublinhar que o planejamento dessas entidades deveria ser efetivado pelos Municípios e estados envolvidos, a fim de se executar os serviços públicos comuns.

No Brasil, muitas regiões metropolitanas foram formadas com objetivos diversificados, sempre tendo como pano de fundo a concretização de "serviços públicos comuns". Contudo, a ausência de recursos significativos sinaliza resultados não muito vantajosos para a união de entidades federativas. Até mesmo municípios sem conurbação, a exemplo do que ocorre com a inserção de Presidente Figueiredo na Região Metropolitana de Manaus, no Amazonas, pode levar a crer que a formação pode ter ocorrido para fins de financiamento regional, por exemplo.

A Lei nº 13089/2015 trouxe novos contornos e ratificou outros já consagrados pela doutrina e legislação existentes. Seu intuito fundamental é estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. A Constituição assegura que somente estes entes podem criá-los, por meio de lei complementar estadual. A inovação é que o Estatuto da Metrópole viabiliza a inserção de municípios de outros Estados para a composição da entidade, embora com a denominação de Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE).

As regiões metropolitanas têm seu conceito entre os incisos V, VI e VII do dispositivo em tela. Pode-se, a partir de uma análise sistemática, observar que a circunscrição territorial deve ter certa continuidade. Significa dizer que a área não deveria ser descontínua, o que acentua o conceito de conurbação reiterado pela doutrina e legislação, nem sempre seguidos na formação de novas regiões.

Partindo da concepção de Carlos Maximiliano, tem-se que o processo sistemático "consiste em comparar o dispositivo sujeito à exegese, com outros

do mesmo repositório ou de Leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto" (MAXIMILIANO, 2002, p.104-105).Neste sentido apenas se efetiva comparação entre a prescrição positiva com outra de que proveio ou que da mesma fonte de onde surgiu propriamente.

Desta forma, tem-se que a própria norma já indica entre seus dispositivos o conceito que adota para designar as regiões metropolitanas. Com esse preceito, mais a necessidade de criação de um plano de desenvolvimento urbano integrado, instrumento que prevê um processo permanente de planejamento em que se fixem diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana, tem-se o entendimento do que seja a entidade, sob o ponto de vista legislativo.

Para melhor entendimento recorre-se aqui ao conceito preciso fornecido por Alaôr Caffé Alves no sentido de que as regiões metropolitanas, a par do que preceitua a Constituição Federal, é uma forma de administração regional que se revela como um corpo jurídico-administrativo territorial. Não possui personalidade jurídica própria, pois não é ente federativo (ALVES, 1998).Essa entidade concentra competências administrativas intergovernamentais objetivando a simples organização, planejamento e execução de funções públicas comuns.

O mesmo jurista empresta outro conceito preciso acerca das regiões metropolitanas como sendo "constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade socioeconômica com funções altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece do grupamento de Municípios (...)". (ALVES, 1998)

No aspecto jurídico, portanto, o grupamento deve ser formado por meio de lei complementar estadual. Esta deve prever a criação de uma entidade administrativa autônoma da ordem ou das ordens que o criaram, considerando que podem ser elaboradas por mais de um Estado, com vistas a sopesar decisões que podem gerar uma nova interpretação da autonomia municipal em face das necessidades regionais que demandaram a criação da região metropolitana.

A lei criadora da entidade deve prever de maneira clara quais seriam as exigências regionais que demandam esforços conjuntos e que possam ser interpretados como "serviços comuns". Nesse diapasão, os Municípios, em face de sua autonomia, podem até mesmo discordarem de determinadas atuações. Porém, diante do que estabelece o preceito legal, deveriaM suportar possíveis atuações da entidade regional em sua circunscrição. Diante dessa equação formada pelo comando legal de entidades municipais que se unem em prol da criação de autarquia para desempenho de serviços comuns é que exsurgem os comandos denominados governança interfederativa. Em tese, essa governança viabiliza uma atuação positiva em assuntos determinados, previamente discutida, que impõe intervenções pontuais na área e competência da entidade

formada.

Outro aspecto que se observa é a questão da população e relevância política e socioeconômica. Estas cidades devem ter certa influência de uma capital regional, nos termos e critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Este critério deve estar associado ao fato de a região metropolitana ser uma aglomeração urbana que configure uma metrópole, ou seja, com todos os indicativos da criação de uma cidade com os equipamentos urbanísticos suficientes para seu funcionamento.

1.1 - § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber: I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

As microrregiões, conforme se depreende do §3º da Constituição Federal, também devem ser instituídas pelos Estados, por meio de lei complementar estadual, como o mesmo fundamento das regiões metropolitanas, qual seja: o desempenho conjunto de funções públicas de interesse comum. A terminologia "microrregiões", na verdade, é empregada para uso estatístico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cujo propósito é reunir entidades municipais que tenham similaridades econômicas, populacionais, sociais. A nomenclatura do IBGE é a base empregada pela lei em comento para os dispositivos consignados em seu texto.

Nos termos técnicos estabelecidos pelo IBGE há referência a mesorregiões como sendo parcela da Federação que

> apresenta formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social como determinantes, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial. (BRASIL, 2007)

Por outro lado, as microrregiões são definidas como "(...) mesorregiões que apresentam especificidades quanto à organização do espaço (...)" (BRASIL, 2007). Esclarece o estudo que as especificidades se referem à estrutura de produção agropecuária, industrial, extrativismo mineral ou pesca. Por meio dessas nomenclaturas específicas pode-se compreender a microrregião como uma circunscrição formada por Municípios não necessariamente conurbados, que possuam atividades urbanas e rurais distribuidoras de troca e consumo local. Sua denominação segue a do município mais tradicional ou antigo.

Relativamente ao concernente "a características predominantemente urbanas". O que pode ser considerado como tal? Recorre-se ao entendimento de José Eli Veiga (2002) que fornece alguns indícios de que o Brasil, efetivamente, não pode ser considerado essencialmente urbano. Primeiramente, enfrenta

a questão de que as sedes dos municípios, em sua maioria, possuem economia alicerçada na utilização direta de recursos naturais. Outro aspecto salientado pelo mesmo autor é a baixa pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados e muitas vezes intocados. Por fim, esclarece que, em 70% dos Municípios brasileiros, as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/km², padrão considerado abaixo da média nos padrões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Nesse sentido, essa regra estabelece conteúdo semelhante ao prescrito para as regiões metropolitanas e indica também a prestação de serviços comuns que, como será visto adiante, possui características especificas. O Estado é que decidirá acerca da formação da entidade e da criação da autarquia correspondente, bem como os serviços comuns que entenda possam os Municípios agrupados realizar.

As microrregiões têm a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, definidas em lei complementar estadual. As microrregiões geográficas têm finalidade estatística e setorial.

Na verdade, os Estados da Federação são os que devem definir essa subdivisão administrativa para fins administrativos. As finalidades podem ser múltiplas, mormente pelo fato de sua criação ser responsável pela melhor condução dos serviços públicos comuns. Na verdade, o que se objetiva com a criação dessas entidades é uma melhor distribuição de serviços, recursos, financiamentos, entre outras possibilidades.

Outro detalhe importante é que essas entidades são constituídas para atender problemas relacionados à região em que se estabelece, a exemplo de um município que cresce em seu entorno. Nesse caso, a criação de entidade é salutar para viabilizar solução de problemas relacionados ao adensamento, entre outros que possam ser observados.

II – (VETADO).

1.2 - § 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.[1]

Não somente o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, em seus diversos dispositivos tratou de municiar as cidades com institutos jurídicos

[1] N.R.: Ver posfácio.

para mitigar problemas urbanos e viabilizar fórmulas suficientes para traçar soluções relacionadas à urbanização e desenvolvimento regional, mas também outras normas são fundamentais para a regularização fundiária e melhor administração citadina tais como a Medida Provisória nº 2220, de 2001 e a Lei nº 11.977, de 2009, reformadas substancialmente pela Lei nº 13.465, de 2017. Além dessas normas, é fundamental se considerar a norma que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 2012) e ainda a que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012), cujo objetivo é contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana.

Existe número significante de normas federais em prol do planejamento municipal e, com o Estatuto da Cidade, buscou-se um diploma capaz de viabilizar melhor integração entre municípios conurbados. Assim, o que ficou obrigatório para os municípios com grande número de pessoas também se aplica a entidades coletivas, desde que apreciada a necessidade comum dos envolvidos.

Na prática, assim como os municípios de grande porte e habitantes são subdivididos em duas macrozonas tal como São Paulo, de proteção ambiental e de estruturação e qualificação urbana, as entidades coletivas devem também prever áreas destinadas à preservação da natureza e outras onde existam Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e ainda outras em que seja possível compatibilizar o uso sustentável e a conservação natural. Com estes cuidados, haverá sim razoável preservação ambiental.

As entidades aqui referidas estão adstritas à política nacional de desenvolvimento urbano, bem como à política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Uma das normas mais relevantes que trata de uma conexão dos entes federativos com o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) é a Lei Complementar nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes da Federação, no exercício da competência comum relativa ao meio ambiente, prevista no artigo 23 da Constituição Federal. Antes mesmo desta norma existir, já havia a previsão de criação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) a ser efetivado de forma compartilhada entre os entes federativos, nos termos do Decreto nº 4297, de 2002. Assim, diante da promulgação de um ZEE em âmbito nacional e regional, aos Estados compete criar um ZEE de âmbito estadual compatível com aqueles. Para finalizar o estabelecimento dessa norma ambiental de importantíssimo relevo, ainda cabe aos municípios a elaboração

de um ZEE específico, se assim considerarem necessário, ou mesmo incorporar em seu plano diretor as normas existentes nos ZEEs específicos. Relevante ainda o fato de existir a Lei nº 13.341, de 2016, art. 27, XVI, "f" e seu §4º que cria uma Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE), da qual fazem parte doze ministérios; ademais, esta equipe acompanha os trabalhos de ZEE desenvolvidos nos Estados, de forma sistêmica.

A par deste fundamental instrumento normativo, cuja efetividade somente se verá realmente na prática, com a internalização de seus dispositivos em normas locais, há também outros como a possibilidade de se ter gerenciamento costeiro, caso a municipalidade se situe nessas regiões, entre outros documentos.

Mais uma vez repete-se a necessidade em se observar as normas gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Este diploma legal, publicado em 2001, é o resultado efetivo das demandas sociais, sobretudo os que foram excluídos do processo de urbanização e do direito à cidade, no entendimento do Observatório das Cidades. O Estatuto, para os integrantes do Observatório, surge como meio de redesenhar o modelo de política urbana existente no país, não somente pelos institutos urbanísticos incluídos na lei, como pela forma de participação popular acerca do futuro das cidades, a qual os cidadãos devem participar ativamente, não somente das propostas, como também da evolução delas em termos de tomada de decisões.

O Estatuto da Cidade também revela mecanismos próprios para que as cidades tomem as dianteiras nas posições relacionadas ao desenvolvimento urbano e possíveis associações com outros Municípios, sobretudo no que tange as políticas setoriais de habitação, saneamento, mobilidade urbana e ações em prol do ambiente. Muitos Municípios, motivados por efetivas promessas de desenvolvimento, sobretudo pelo Estado a que pertencem, estabelecem metas a serem atingidas para ingressar no rol dessas entidades coletivas, sobretudo para incrementar a infraestrutura.

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

Aqui a norma passa a estabelecer definições próprias, caracterizando-se como homovitelina, já que o próprio diploma normativo especifica os diversos conceitos que emprega evitando dúvidas ou mesmo interpretações equívocas possivelmente existentes em outras normas ou mesmo em fontes não legislativas.

É também importante evitar conceitos jurídicos indeterminados, que dão azo à margem discricionária e podem invadir competências e assim descaracterizar o próprio instituto. Abaixo a norma indica conceitos próprios e determinados para nomenclaturas e institutos diversos.

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

Este dispositivo especifica o que vem a ser aglomeração urbana, a qual se caracteriza pela existência de dois ou mais Municípios limítrofes. O conceito aqui foi estabelecido de maneira clara. Excluiu-se a necessidade de conurbação. Indicou-se apenas a necessidade de serem limítrofes.

Dispõe ainda que deve existir complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioambientais. Na verdade, a expansão de um centro urbano em crescimento gera o estabelecimento de bairros adjacentes, mais distantes do centro principal. Desta forma, diante do adensamento e de outras consequências próprias desse fenômeno, o planejamento se torna elemento fundamental para evitar maiores transtornos em termos de equipamentos urbanísticos e infraestrutura local.

Em estudo sobre o tema, Miyazaki e Whitacker (2005) entendem que no caso das aglomerações urbanas é fundamental que o planejamento ocorra de forma integrada. Isso de forma a atender os interesses dos diferentes municípios envolvidos. Não obstante, o processo de crescimento citadino, sobretudo em urbes de médio porte, faz surgir novos processos integrativos a exemplo da aglomeração urbana, que estabelece desafios quanto às políticas públicas de interesse comum em espaços não-metropolitanos. Futuras ações conjuntas devem ser obrigatoriamente debatidas coletivamente, de forma a não prejudicar ou favorecer apenas um dos centros municipais envolvidos.

O processo decisório das aglomerações urbanas deve contar, necessariamente, com a presença do representante de todos os Municípios envolvidos. Esta fórmula democrática é fundamental para que nenhum deles seja onerado ou beneficiado sem uma decisão clara do conjunto decisório que formular um planejamento ou política para determinada área.

A alternativa em adotar alguma forma coletiva, como bem sublinha Roberto Dromi (2007) indica que a cidade já está superando seus limites administrativos reais e ideais. Nesse sentido a ampliação urbana que as cidades sofrem devem ser inclusiva, de coesão e integradora. Não se pode imaginar que a integração se faça em departamentos estanques. Cada cidade deve manter sua individualidade. Porém, devem participar da gestão conjunta para planificar e executar as medidas de interesse comum.

2.2 II – Função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

Função Pública de interesse comum é aquela cujo desempenho por um

Município de forma isolada é inviável em decorrência de vários aspectos: serviço extremamente oneroso para arcar ou impacto ambiental ou urbano considerável com repercussões em municípios circunvizinhos. Destarte, as funções comuns devem ser realizadas por meio de uma "gestão regional".

Essa gestão regional compartilhada, conforme já se manifestou o STF, não significa, como observou o ministro Gilmar Mendes em seu voto, que o poder de decisão deva ser necessariamente partilhado de forma igualitária entre os integrantes. O município polo e o estado instituidor, conforme também reiterou o ministro Ricardo Lewandovski na ADI 1842, do Estado do Rio de Janeiro, deve ser proporcional ao seu peso específico do ponto de vista político, econômico, social e orçamentário. (STF, 2017)

Entenderam da mesma forma os ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes. Pondera de outra forma Ricardo Lewandowski. Este Ministro entende corretamente que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, nos termos do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal "está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o estado instituidor e os municípios que os integram, sem que se exijam uma participação paritária relativamente a qualquer um deles". (STF, 2017)

Além dessa gestão compartilhada, a participação das entidades civis é de fundamental importância. Para o Ministro não há nenhum problema em se delegar a execução das funções públicas de interesse comum a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que seja conferida personalidade jurídica na lei complementar instituidora da entidade regional, bem como o poder concedente quanto ao serviço de interesse comum.

Existem vários instrumentos para uma gestão compartilhada e os critérios para que as diversas entidades federativas possam realizar o desejado desenvolvimento urbano. O início deve se dar pela elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado. Também se prevê a criação de consórcios públicos, convênios de cooperação, parcerias público-privadas interfederativas entre outras tantas possibilidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade.

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

Como referido, a gestão plena é a condição *sine qua non* para que a entidade autárquica possa funcionar dentro de parâmetros satisfatórios, como bem salientaram os ministros ao se referirem à gestão compartilhada. Isto quer dizer que a lei estadual complementar criadora da entidade deve ser clara quanto aos poderes conferidos a uma Agência Metropolitana, que agregue municipalidades limítrofes.

Não há como conceber entidade que não receba da norma os poderes plenos para coordenar as atividades que serão por ela desenvolvidos e indicados

na lei criadora, responsável pela gestão adequada da entidade estabelecida.

2.3.1 - a) Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

Esta é a opção constituinte consignada no §3º do art. 25 da Constituição Federal. É clara a possibilidade de criação dessas entidades autárquicas a partir da discricionariedade do Estado, a qual possua conjunto de municípios limítrofes, que possam ser enquadrados em uma das entidades aqui estudadas. Isso pelo fato do desempenho dos serviços comuns serem essenciais para a gestão adequada deles, pois a condução individual, além de trazer maior oneração, não traria a eficiência desejada.

A gestão metropolitana, como bem remarcou Mônica Viana (2010) é complexa, pois se busca a articulação e cooperação de três entes federativos que são autônomos e, muitas vezes, concorrentes, sobretudo pelo fato de possuírem interesses nem sempre coincidentes. A urbanista remarca acertadamente que o modelo de gestão metropolitano no Brasil não se constitui em um espaço político de fato e de direito, pois as regiões metropolitanas não se constituem um ente federativo autônomo.

Ademais, decisões do STF remarcam que nem sempre as normas criadoras de entidades coletivas são criadas de maneira satisfatória. O Ministro Teori Zavaski deixou claro que "independentemente do critério, que deve ficar em grande medida reservada ao legislador estadual, é certo que não pode se constituir pura e simples transferência para o estado-membro, o que é suficiente para um juízo de procedência da ADI". (VIANA, 2010)

Isto significa dizer que as estruturas federativas são espaços ideais para se ter uma decisão própria, sem dependência dos entes federativos inclusos no espaço decisório da criação e condução da entidade. Isso é realmente um óbice para uma gestão acertada e com comprometimento no planejamento estabelecido. Entretanto, diante dos desacertos dos quatro entes federativos constitucionalmente existentes e a condução nem sempre proveitosa para a coletividade, sobretudo por problemas de corrupção, talvez isso pudesse complicar ainda mais o quadro caótico da Federação brasileira.

2.3.2 - b) Estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e

A estrutura interfederativa própria aqui mencionada refere-se a uma fórmula básica do órgão gestor, geralmente uma autarquia, conforme estabelece o art. 8º da Lei. A lei complementar criadora da entidade deve dispor acerca de seus órgãos próprios, a saber: uma instância executiva, composta por representantes do Poder Executivo das municipalidades componentes da região metropolitana ou da aglomeração urbana. Também haverá uma instância colegiada que represente órgãos da sociedade civil existente no território dos entes que formam a entidade. Nessa estrutura deve existir organização pública com

funções técnico-consultivas, com profissionais destacados de outras unidades ou mesmo componentes da entidade e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Este último detalhe é sempre esclarecido na lei complementar formadora da entidade autárquica coletiva.

Isto já é possível examinar na estrutura de diversas Regiões Metropolitanas existentes no Brasil. Aqui será exemplificado a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Ela possui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), que é formado paritariamente pelos representantes das prefeituras das entidades integrantes da Região e de representantes do Governo do Estado. Este conselho tem atribuição normativa e deliberativa e cuida de assuntos inerentes a RMBS. A participação de seus diversos entes é paritária entre o conjunto de prefeituras e os representantes do Estado. A ação do Condesb é amparada tecnicamente pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)[2], a autarquia regional a que se refere acima.

A sociedade civil também tem participação da RMBS, pois opina na formação de câmaras temáticos indicando seus respectivos representantes. Há uma etapa inicial onde as entidades da sociedade civil, tais como sindicatos, OAB local, as universidades e outras entidades indicam seus representantes que terão lugar nas discussões temáticas, sobretudo na formação do PDUI. Nestas reuniões os técnicos das sociedades civis emitem pareceres profissionais para esse primeiro passo na formação da lei estadual.

2.3.3 - c) Plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado **(**PDUI) é realmente o plano que deve estabelecer ações de curto, médio e longo prazo nos municípios da região metropolitana formada ou em processo de formação e também deve ser a base dos respectivos planos diretores e planos orçamentários. A função paradigmática do PDUI é relevante e se trata do elemento mais estrutural do Estatuto da Metrópole. Se as municipalidades não respeitarem ou acatarem seus preceitos, tornar-se-á letra morta e seu conteúdo será apenas para cumprir o legalmente determinado. É fundamental sobretudo por ser transformado, ao final, em uma lei estadual, após análise de comissão legislativa (de assuntos metropolitanos) e aprovação dos representantes estaduais.

Considerando que o PDUI é formado com base em instâncias relevantes e que os representantes têm oportunidade de opinar acerca do que consideram mais adequado para seus municípios, deve ser sim o elemento estruturante e referencial dos planos diretores que se estruturarem a posteriori. Melhor ainda, a partir da publicação da lei estadual, os planos diretores, obrigatórios não somente pela letra do Estatuto da Cidade, mas eventualmente por lei estadual

[2] Para informações mais detalhadas, acessar<http://www.agem.sp.gov.br>.

(como ocorre no Estado de São Paulo) devem ter no PDUI o padrão e plano de referência, isso também com repercussões nos respectivos planejamentos orçamentários.

Porém, o que as agências metropolitanas questionam é: qual a abrangência do PDUI? Deve ser abarcante? Deve conter unicamente princípios? Deve ser referência em projetos de diversas áreas?

Todas estas questões são ainda de difícil resposta. Porém, é fundamental que a lei estabeleça projetos essenciais para que as municipalidades priorizem o que é mais relevante em matéria de obras a serem efetivadas. O PDUI não deve jamais estabelecer metas de difícil ou impossível alcance ou ainda outras que tornem o plano diretor uma peça dispensável.

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

Aqui se tem mais um conceito consignado no Estatuto e cujo significado é debatido em instâncias de diversas ordens. A governança interfederativa pode consistir na tomada conjunta de decisões que comportem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Na verdade, essa prática deve ter na lei criadora da entidade autárquica os principais elementos de formação. Contudo, deve considerar em sua formação a representação paritária de cada ente federativo nos processos decisórios. Ademais, na formação do PDUI todos devem comparecer e opinar acerca dos dispositivos que se transformarão em lei a ser aplicada em termos regionais.

A entidade interfederativa não pode ser considerada um novo ente, sobretudo pelo fato de a Constituição Federal já ter estabelecido a existência *numerus clausus* de quatro entes federativos. Porém, sua existência é ratificada por lei complementar estadual e pela lei do PDUI, que é um verdadeiro marco normativo, que contém indicações fundamentais, a serem aplicadas na região sem, contudo, afetar a autonomia municipal. Aliás, esse parece ser o "calcanhar de Aquiles" da formação interfederativa, pois nem sempre todos os municípios se manifestarão favoravelmente a determinadas decisões.

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

Este dispositivo empregou os critérios espaciais do IBGE na governança brasileira no que concerne à identificação de área de influência de uma capital regional. Para esse órgão as metrópoles seriam os 12 principais centros urbanos

brasileiros, que se caracterizam por terem grande porte e por possuírem fortes relacionamentos entre si. Ademais, possuem extensa área de influência direta. O IBGE fez uma subdivisão em três subníveis, segundo a extensão territorial e a intensidade destas relações. (BRASIL, 2007)

A delimitação das Regiões de Influência das Cidades (Regic) objetiva construir um quadro nacional que aponta as permanências e as diversas modificações, de modo a verificar como as medidas tomadas em determinado momento repercutem no futuro. Na classificação efetivada pelo IBGE, teve-se como critério a gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal e de centralidade empresarial, bem como a presença de diferentes equipamentos e serviços.

Ainda, segundo o próprio IBGE, a investigação da rede urbana brasileira objetiva subsidiar o planejamento estatal e as futuras decisões quanto à localização e instalação de atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo. Também visa prover ferramentas para o conhecimento das relações sociais vigentes e dos padrões espaciais que delas emergem. Por exemplo, neste país extenso e com tantas carências a localização de serviços de saúde e educação deve considerar as condições de acessibilidade da população.

2.6 VI – Plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.[3]

A República brasileira se constitui em quatro entes federativos: a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Isso conforme se depreende do próprio art. 1º da Constituição Federal. É claro afirmar que a região metropolitana ou aglomeração urbana não podem ser considerados entes federativos autônomos. Isso é algo positivo ou negativo a ser ponderado? Como se manifestou Monica Viana , de forma clara, "com o acelerado processo de metropolização, várias regiões metropolitanas foram criadas pelos Estados. Porém, faltam mecanismos nas constituições estaduais para garantir a descentralização e a cooperação intergovenamental (...)". (VIANA, 2010, p. 99)

Esse fato é notório, pois impõe-se a criação de um orçamento metropolitano próprio para a entidade coletiva formada. Estes seriam os "recursos estáveis" citados pela urbanista, que poderiam definitivamente garantir a descentralização e cooperação intergovernamental.

Como plano diretor de desenvolvimento integrado, Hely Lopes Meirelles (1985, p. 395-396) entende ser "(...) o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local."

[3] N.R.: Ver posfácio.

No entender de José Afonso da Silva (2012, p. 30), a atividade urbanística consiste basicamente em realizar os fins do urbanismo. Essa atividade se efetiva em momentos distintos em que, logo de início, se identifica o planejamento. Este é o princípio de toda a atividade urbanística. Nesse sentido, deve-se ter uma ideia clara do que seja desejável para o local ou território a fim de se concretizar o planejamento daquela área.

No dispositivo em análise, há um conceito moderno obtido a partir da experiência das diversas regiões metropolitanas existentes no Brasil. Trata-se de um processo decisório árduo, contínuo e permanente, com vistas à obtenção de consenso entre as unidades federativas integrantes da entidade, com o propósito de se encontrar diretrizes para a entidade coletiva formada pela lei estadual em prol da região em que se insere. Na verdade, a especificação conceitual não considerou aspectos orçamentários. Apenas consignou que o plano de desenvolvimento urbano integrado se revela em um instrumento próprio para estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento econômico, social, regional, das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, de forma permanente e não de forma episódica.

2.7 VII – Região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.[4]

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

Aqui é possível observar, novamente, a classificação dada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no que se refere à classificação de uma metrópole. Esse instituto identifica quais são as metrópoles brasileiras e essa delimitação, como acima referido, objetiva construir um quadro nacional que possa indicar as permanências e modificações de modo a aferir como as medidas tomadas em momento determinado podem repercutir no futuro em prol da região.

No parágrafo se especifica que serão considerados os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo os produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos entre outros campos que possam ser importantes para a região.

Neste sentido, observa-se que a região metropolitana nada mais é do que uma metrópole, assim considerada em termos técnicos geográficos e econômicos pelo IBGE, empregada pela lei complementar do Estado ou de mais de um Estado, para formalizar a reunião entre municípios limítrofes em uma entidade autárquica.

[4] N.R.: Ver posfácio.

CAPÍTULO II

DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

3. Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Conforme preceitua a CF de 1988, em seu artigo 1º, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Munícipios e do Distrito Federal, ou seja, não incluiu aí a presença ou mesmo possibilidade de existência de outros entes federativos. Ainda estabeleceu a indissolubilidade da Federação e que aqui seria um Estado Democrático de Direito.

A competência Estadual encontra-se em alguns dispositivos constitucionais. No que tange as entidades coletivas (regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) objeto desta Lei somente podem ser criadas por lei complementar estadual, nos termos preceituados no parágrafo 3º do art. 25 da Constituição Federal. De acordo com o IPEA, (...) "o fenômeno denominado metropolização institucional se intensificou a partir da segunda metade dos anos 90. Isso porque, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a criação das regiões metropolitanas deixou de ser feita pela União e passou a ser competência dos Estados." (AGÊNCIA BRASIL, 2011)

É possível afirmar que as regiões metropolitanas são constituídas dentro dos padrões que a lei complementar estadual determinar. A autarquia instituída para administrar a entidade possui personalidade jurídica própria, além de ser autônoma. Porém, é clara a situação de não ser ela um ente federativo, pois que a Constituição os restringiu a apenas quatro, nos termos do art. 1º da Constituição Federal. A entidade coletiva formada pelo grupamento de Municípios cria um ente cuja participação de todos torna-se compulsória. Quanto a mecanismos supostamente democráticos para a inserção ou não de Município no seio da entidade, o STF já considerou inconstitucional a exigência de plebiscito como condição para participação do Município na entidade coletiva.

Em obra sobre o tema, Camila Batista de Paula, afirmou que a Constituição vigente estabeleceu verdadeira disputa pelo governo da RM, ao não definir os limites da competência estadual para instituir tais entidades. Da mesma forma pode influenciar na autonomia dos municípios. Diante do que dispõem

os incisos I e V do artigo 30 da CF, o Município deverá legislar sobre assuntos de interesse local e executar os serviços públicos de interesse local. De outra forma, não há indicação da relativização do interesse local diante do interesse comum aos membros da RM e também não se pode delinear o papel do Estado e dos Municípios na gestão do interesse comum. É possível que a criação e a gestão das entidades coletivas possam ser vistas como uma afronta à garantia constitucional de autonomia municipal. Entretanto, o municipalismo extremado, por em risco a implementação de políticas de interesse comum, muitíssimo importantes na seara interfederativa. (PAULA, 2013)

A aceleração do crescimento das cidades, não significa necessariamente desenvolvimento econômico e social, muito pelo contrário é o retrato do crescimento desordenado e, mesmo caótico, crescendo não pela riqueza, mas sim pela pobreza endêmica, principalmente pela migração do campo para os núcleos urbanos e de regiões mais pobres para o Sudeste ou para as grandes cidades de outras regiões.

Este crescimento desordenado implica em adensamento populacional, escassez de recursos financeiros e problemas com infraestrutura local e, muitas vezes, inexistência de equipamentos urbanos adequados para suportar as necessidades das comunidades locais. Neste sentido, observa-se que as simples atribuições constitucionais de competência não são suficientes para atender a crescente de demanda de serviços públicos e necessidades, até porque as dimensões desses centros urbanos ultrapassam simples fronteiras municipais abarcando vários Municípios limítrofes. É notório que há uma verdadeira anexação dos Municípios menores e circunvizinhos ao maior e mais adensado gerando o fenômeno das cidades-dormitório. A criação da entidade coletiva pode corrigir alguns dos efeitos caóticos gerados pelo crescimento desordenado de determinados centros urbanos.

Contudo, a disposição constitucional regulamentada pela Lei em comento, que admite a criação de entidades coletivas, tais como regiões metropolitanas eaglomerações urbanas,em que pese ser de natureza organizacional, não tem o condão de criar a formação de um *novel* ente político-administrativo, entre o(s) Estado(s) e diversas municipalidades, com poder de legislar sobre matéria regional.

Assim, este ente público regional tem caráter administrativo e não político. Entretanto, suas normas muitas vezes se impõem aos entes políticos que integram a região por simples determinação da autarquia regional, de maneira a estabelecer a criação ou instalação de serviço público comum.

3.1 - Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do caput deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

O primeiro desafio operacional a ser enfrentado no cumprimento do Estatuto da Metrópole é a composição de uma pauta comum, em torno da qual se construirá a governança interfederativa. Essa difere das demandas locais, pois não corresponde à sobreposição das necessidades de cada Município, mas sim da junção das necessidades coletivas.

O desafio reside ainda na assimetria da capacidade fiscal e financeira dos Municípios, o que impacta diretamente no compartilhamento do financiamento das ações metropolitanas. É seguro que exista um Município polo que geralmente tem os maiores índices diante dos demais. No entanto, o tratamento isonômico é fundamental nas decisões do órgão autárquico.

As estruturas atuais das entidades coletivassustentam-se basicamente via fundos financeiros, insuficientes em regra para suprir as necessidades das metrópoles. A regra hoje é que o gerenciamento destas funções comuns (incluindo os serviços correspondentes) está a cargo da entidade pública administrativa (autarquia) criada e organizada no âmbito regional, de caráter intergovernamental, onde representantes do(s) Estado(s) e dos Municípios envolvidos deverão, de maneira paritária, participar das funções normativas, diretas e administrativas correspondentes.

As vantagens do exercício da governança interfederativa denota-se pela simples integração e gestão do desenvolvimento urbano e da gestão intergovernamental por meio de autarquia própria com poderes suficientes para tanto. Isso não impede que os Municípios se articulem em forma de associações ou de consórcios com seus vizinhos, de forma a viabilizar soluções, em curto e médio prazo, que satisfaçam outras necessidades. Essa coletividade composta por entes federativos capitaneados por uma autarquia regional deve ser objeto de um PDUI bem estabelecido que agregue realmente todas elas, de forma a indicar de maneira clara prioridades, sem que com isso se engesse a gestão da entidade na condução da coletividade de Municípios.

Ao contrário de outras normas, esta deixa claro o que é a governança interfederativa. Indica em artigo próprio o que isto significa. A junção de entes municipais corresponde a uma necessidade de suprir uma gestão associadas das funções públicas de interesse comum (FPIC).No Brasil, segundo Mencio e Zioni, as cidades experimentaram o fenômeno da criação das entidades coletivas (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) a partir da década de 1960, pela verificação de um intenso processo de industrialização, melhoria do desempenho econômico, crescimento demográfico, implementação de infraestrutura e equipamentos urbanos, objetivando abrigar o elevado contingente populacional. Isso melhora o desempenho das relações sociais, comerciais, culturais e industriais locais. Esse acelerado crescimento das urbes reflete a intensificação dos fluxos econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, verifica-se aexpansão de núcleos urbanos circunvizinhos, antes

circunscritos a uma única sede de município para outras cidades próximas, criando vínculos entre cidades de municípios próximos, gerando relações de graus distintos de interdependência.(MENCIO, ZIONI; 2017)

O dispositivo em comento indica que os Estados podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Essas entidades coletivas são constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes. O intuito é a integração, a organização, o planejamento e a execução de FPIC. A lei complementar, também prevista no parágrafo 3º do art. 25 da CF, deve criar uma autarquia com poderes suficientes para realizar a gestão e também ter autonomia suficiente para gerir. O parágrafo indica que os entes federativos (Municípios e Estados) devem promover a governança interfederativa, esta deve ser conduzida pela entidade criada por lei complementar e estabelecida em forma de autarquia estadual.

4 - Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

4.1 - Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no caput deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

Aqui o Estatuto da Metrópole reitera a necessidade de lei complementar para a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Isto se tornou possível, inclusive, entre Municípios de Estados diferentes, alargando a possibilidade de criação dessas entidades coletivas. Até hoje não se vê nenhum exemplo dessa espécie.

A lei complementar é espécie normativa que exige quórum qualificado para aprovação legislativa. Não se trata, propriamente, de uma superioridade hierárquica, conforme esclarece Hugo Brito Machado. É efetivamente uma reserva de competência. Nessas hipóteses em que a Constituição Federal exige lei complementar para determinadas matérias, dela não se poderia ocupar a lei ordinária. (MACHADO, 2008)

Não obstante esta norma seja de autoria do Executivo estadual, em todos os demais casos, as políticas públicas de desenvolvimento metropolitano, devem conter debates amplos e normas próprias, de autoria múltipla que contenha a participação de todos os Municípios envolvidos, de forma a garantir a participação dos entes da sociedade civil e da população envolvida, tal como normas de implementação de políticas setoriais como a mobilidade, os recursos hídricos, o saneamento ambiental, a habitação e o desenvolvimento urbano. O equacionamento requer projetos de médio e longo prazo que ultra-

passam fronteiras físicas e institucionais e devem contar com os demais entes federativos.

A presente norma repetiu mecanismos previamente existentes, que devem ser encarados como necessários para uniformização entre as entidades pertencentes à Federação no sentido de se exigir norma complementar para a formação de entidades supramunicipais. Em um primeiro momento, importante observar que o critério estabelecido, formação por lei complementar, reiterou o que se exige para a criação de novos estados. Para essa finalidade a Lei Complementar n. 20, de 1974, indicou ser imprescindível a lei complementar. Este critério foi, inclusive, o adotado na Constituição anterior. É o que se percebe com a leitura do art. 1º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que criou, na forma do art. 164 da Constituição de 1967, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Outro aspecto relevante é que a lei (ou leis) que estabelece(m) a entidade coletiva deve(m) indicar os detalhes necessários para que a condução se dê de forma paritária sempre contando com a participação da sociedade civil e da população. Nesse sentido, importante que haja a presença efetiva dos membros das municipalidades integrantes, de maneira a se imprimir na entidade coletiva uma identidade metropolitana, sobretudo por incorporar um novo agente ao debate: o cidadão metropolitano, que dará maior legitimidade ao sistema.

Importante destacar que a metropolização contemporânea, conforme afirma Moura et al.,como processo integrativo de unidades municipais, manifesta-se por intermédio de arranjos urbano-regionais, de forma a atingir uma escala ampla, dinâmica e complexa. Isso viabiliza uma conexão entre o urbano e o regional; o local e o regional e o nacional e o global. (MOURA, LIRA, CINTRA; 2012; p.57-67)

O dispositivo, seguindo tendência legislativa imposta a entes federativos, estabeleceu que a tipologia de lei a ser empregada para a formação de entidades coletivas seria a complementar. Diferencia-se da ordinária pelo simples fato de possuir um quórum qualificado, com maior número de representantes. A lei criadora deve dispor também sobre a criação da autarquia que se encarregará de todas as atividade e prestação de serviços comuns e também deve assegurar participação paritária das municipalidades envolvidas.

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

Editado com fundamento constitucional no art. 21, XX, 23, IX, 24, I; art. 25,§ 3º e 182 da Constituição Federal, o Estatuto da Metrópole aqui se dispôs a viabilizar mecanismos para que a união intermunicipal fosse realmente

de maneira a impulsionar uma região rumo ao seu desenvolvimento e suprimento de necessidades da coletividade local. Esses dispositivos estabelecem constitucionalmente o poder de criação da unidade territorial urbana. Entre esses dispositivos, o mais destacado é o § 3º do art. 25, que viabiliza a criação dessas entidades por meio de lei complementar.

O artigo em referência apenas consigna a espécie legislativa necessária para criação daunidade territorial urbana, bem como os requisitos mínimos que devem ser considerado como parâmetros necessários a sua materialização.

O Poder Legislativo estadual, de um ou mais Estados, é o responsável pela elaboração de Lei Complementar que criará a unidade territorial urbana, sempre a partir de mensagem do Chefe do Poder Executivo que, de antemão, está ciente que a união é realmente necessária e desejada, além de ser proveitoso em termos econômicos para a região.

A Lei complementar, na qualidade de espécie normativa, diferencia-se da lei ordinária, pois se sujeita a um processo legislativo especial. O quórum para sua formação exige maioria absoluta, enquanto a lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita. Porém não existe hierarquia entre lei ordinária e lei complementar; o que há são campos de atuação diversos.

Já do ponto de vista material, as hipóteses de regulamentação constitucional por Lei Complementar, estão taxativamente previstas, ou seja, as matérias foram predeterminadas constitucionalmente. Assim o caberá à lei ordinária, residualmente, tudo o que não for regulado por lei complementar.

No tocante ao que se delega à entidade formada importante o comentário de Ferrari (p. 94, 2005) que destaca que a unidade territorial urbana formada não pode, de forma alguma, aniquilar a autonomia dos Municípios pela absorção de suas atividades de interesse local. Deve, destarte, seguir o tipo escolhido pelos Estados, em que pese a obrigatória participação destes e dos Municípios nos recursos financeiros e direção da região. Nesse sentido, a entidade terá poderes administrativos e recursos suficientes para a execução e obras no desempenho dos serviços comuns.

É exatamente o que dispõe o artigo 5º da Lei nº 13.089/2015 *in quaestio*, dispondo que a Lei Complementar estadual criadora da unidade territorial urbana deverá observar alguns requisitos mínimos, podendo estabelecer peculiaridades a cada caso concreto, necessários ao êxito da governança interfederativa e, sobretudo, bom desempenho das funções públicas de interesse comum (FPIC).

Importante tecer, preliminarmente, algumas considerações acerca da criação das chamadas Regiões Metropolitanas antes da entrada em vigor da Lei nº 13089/15, o Estatuto da Metrópole.

Segundo o Observatório das Metrópoles (2010), as primeiras regiões metropolitanas no Brasil foram criadas em 1973, através da Lei Complementar nº

14 que, por sua vez, obedecia a Constituição de 1967. A partir da Constituição de 1988 a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas foi transferida do governo federal para os Estados, de acordo com o § 3º do Artigo 25.1.

Em artigo publicado na Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, Alaôr Caffé Alves expõe que a atual Constituição Federal de 1988, com a disposição exarada no § 3º de seu artigo 25, localizado no Título III, da Organização do Estado, Capítulo III, dos Estados Federados, inaugura uma nova e significativa dimensão do federalismo de integração. As figuras regionais constituídas pelas unidades territoriais urbanaspassam a ter um estatuto jurídico-constitucional profundamente diferenciado do tratamento tradicional. Permite-se, desta forma, uma reflexão de grande alcance no que respeita à caracterização e distribuição de competências entre o Estado federado e os Municípios integrantes de regiões estabelecidas pelo primeiro, mediante lei complementar. (ALVES, 1998)

Assim a Constituição de 1988 inovou ao conferir a competência para a criação dessas regiões metropolitanas, aglomeração urbanas e microrregiões aos Estados membros, retirando a competência antes outorgada à Uniao. José Afonso da Silva remarca que essas entidades já existiam na Constituição Federal de 1967. Atentou à particularidade de que os Municípios deveriam fazer parte de uma mesma comunidade sócio-econômica. (SILVA, 2010, p. 666)

Trata-se de competência privativa (única e exclusiva) dos Estados para disciplinar a matéria. Essa preponderância, *prima facie,* pode parecer algo que vem a afrontar a autonomia das municipalidades. Entretanto, a unidade territorial urbana formada, ao contrário, é muito desejada pelos entes que a integram. Isso porque, certamente, trará maiores recursos e apoio financeiro para a região a fim de que novas atividades sejam desenvolvidas e a economia local alavancada.

Assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal[1], ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1841, entendendo que a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões depende apenas de lei complementar estadual, prescindindo de autorização dos Municípios. É certo que há pequena subtração de competências que ficam a cargo da entidade coletiva. Contudo, é perfeitamente justificável, sobretudo em termos de interesse da coletividade envolvida, pois há o desenvolvimento de obras e serviços que seriam dificilmente efetivados pelos Municípios.

Ainda que haja expressa previsão constitucional, somente após vinte e seis anos de sua promulgação é que entrou em vigor a Lei regulamentadora que ora se comenta. Essa regulamentação era muito aguardada, pois muito

[1] Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microregião. CF, art. 25, § 3º. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 357, parágrafo único. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, depende, apenas, de lei complementar estadual. (ADI 1.841, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20/09/02)

relevante se estabelecer com clareza alguns conceitos ainda nebulosos para melhor gestão da unidade territorial urbanacom vistas ao desenvolvimento econômico e social.

Desde os idos do ano de 1998, ensinava Alaôr Caffé Alves que, no âmbito específico das unidades territoriais regionais,postula-se igualmente a exigência de um novo conteúdo organizacional dessa forma de gestão, por força da própria Constituição Federal, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum. Isto deverá repercutir profundamente na forma de planejamento, programação, execução e controle de funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional, em nosso sistema federativo. Assim, observa-se mais uma vez a concretização da tese de que o desenvolvimento material das condições da vida social e econômica determina a exigência de se adotar novas formas organizacionais das relações humanas, tendo um efeito inafastável no plano das relações jurídicas. (ADI 1.841, 2002)

Segundo dados do IBGE, a composição das regiões metropolitanas em 31 de dezembro de 2014, a RM de São Paulo é a mais populosa, com 21,1 milhões de habitantes, seguida da RM do Rio de Janeiro (12,3 milhões de habitantes), da RM de Belo Horizonte (5,8 milhões de habitantes), da RM de Porto Alegre (4,3 milhões de habitantes) e da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno (4,2 milhões de habitantes). As 26 regiões metropolitanas com população superior a 1 milhão de habitantes somam 93,2 milhões de habitantes, representando 45,6% da população total. (AGÊNCIA IBGE, 2015)

Atualmente, as 26 maiores regiões metropolitanas representam quase a metade da população brasileira.Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, os dados de desenvolvimento humano de 16 Regiões Metropolitanas (RM) do país mostram redução das disparidades entre regiões do Norte e do Sul do país, entre 2000 e 2010. (ATLAS BRASIL, 2013)

Essas informações constam no Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras e a Fundação João Pinheiro (FJP), que mostram a evolução do principais indicadores entre 2000 e 2010.

O *caput* deste artigo indica que deve existir um mínimo de requisitos para que a lei complementar criadora da unidade territorial regional possa ser formada. A determinação do que deve constar na norma é fundamental para que não existam problemas futuros.

O artigo 4ª indica que a unidade territorial regional deve ser formada por Municípios limítrofes. O que desponta como novidade é a junção de municipalidades pertencentes a mais de um Estado da federação. Nessa hipótese a Lei Complementar deve ser aprovada por cada uma das Assembleias

Legislativas de cada Estado.

Este caput determina ainda que as leis complementares devem respeitar os requisitos mínimos que são:

5.1 I – Os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

A relação de Municípios que formam a unidade territorial regional deve estar expressamente estabelecida. Se houver entidades pertencentes a outro Estado, este deve autorizar a junção por meio de outra lei complementar pertencente ao outro Estado-membro da Federação.

A realidade comprova que a conurbação ou mesmo a expansão urbana de grandes centros não estabelecem distinção entre este ou outro Estado. Assim, nada mais correto do que esta previsão legal para que isso realmente ocorra.

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

As funções públicas de interesse comum (FPIC) são o objeto de determinação da lei criadora. São geralmente aquelas que se tornam inviáveis para que um Município realize sozinho por gerar impactos em outros ou ainda por demandar orçamento de monta considerável. São exemplos: transporte público, saneamento básico, habitação e destinação final de lixo.

Nos comentários precedentes, muito se discutiu a questão da autonomia municipal ser maculada em face da criação da entidade intermunicipal. Ainda que pese esse argumento, a realidade demonstra que o interesse público deve ter primazia, mesmo diante de eventuais conflitos da natureza. Destarte, a gestão por entidade da espécie viabiliza uma junção de esforços, inclusive com orçamento do Estado, para que as necessidades da coletividade ali existente possam ser supridas, independentemente de contentar este ou aquele Município.

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

O(s) Estado(s) e os Municípios inclusos em entidade coletiva deverão promover a governança interfederativa. Esta compreende a conformação da estrutura de como se conduzirá efetivamente a entidade, seus órgãos e outros elementos fundamentais para a decisão na alocação de recursos e prestação de contas.

O Estatuto da Metrópole indica que a governança interfederativa deve respeitar princípios básicos, sem os quais a governança não seria possível: prevalência do interesse comum, compartilhamento de responsabilidades; autonomia dos entes da Federação; observância das peculiaridades regionais e

locais; gestão democrática da cidade; efetividade no uso de recursos públicos; e busca de desenvolvimento sustentável. Ainda deverão ser observadas diretrizes como: implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e compensação por serviços ambientais. O Estatuto prevê ainda que essa governança se dê com a participação da população, com órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A entidade criada deve possuir órgãos suficientes para a condução eficiente e compreensiva, de maneira a espelhar a vontade coletiva dos órgãos que a formam. As entidades supramunicipais são desejadas por grande parte do grupamento de Municípios, sobretudo pelo maior levantamento de verbas de outros entes federativos, que podem auxiliar na gestão da entidade.

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

Este tem sido objeto de diversas discussões e infindáveis propostas: como se obter o controle social do planejamento e execução das FPICs. Na atualidade formam-se comissões com esse propósito específico: o de propor planos e conduzir a execução. As entidades da sociedade civil empenham-se nesse particular e as propostas costumam ser diferenciadas, de maneira a efetivamente viabilizar a participação popular.

5.4.1 § 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo.

O § 1º do Art. 5º dispõe que no processo de elaboração da lei complementar estadual que cria região metropolitana ou aglomeração urbana ‘serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do caput deste artigo’, sendo: (i) os Municípios que integram a unidade territorial urbana e (ii) os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana.

O IPEA trouxe o tema em uma publicação interessante, em que sublinha que desde a Constituição atual, cada governo estadual tem instituído as suas entidades coletivas ou as tem alterado, sem explicitar os critérios utilizados para justificar a delimitação dos municípios nessas regiões. Isso geralmente tem implicações econômicas impactantes. Essa delimitação pode ser efetuada

com diferentes procedimentos sem indicar claramente os critérios adotados em cada caso. Muitas vezes não é possível avaliar os prós e contras de cada metodologia e nem mesmo conhecer o grau de comparabilidade entre elas. Nesse sentido, ficam comprometidas as análises comparativas acerca do desempenho de indicadores sociais e econômicos nessas áreas. (BRANCO, PEREIRA, NADALIN; 2013)

5.4.2 § 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do Art. 2º.

O § 2º do Art. 5º dispõe que a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do caput do Art. 2º (região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole), respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta lei.

No atual estágio de desenvolvimento urbano surgiram iniciativas, em diversos países, no sentido de se verificar como há delimitação de suas áreas metropolitanas. Houve o impulso da OCDE (2002, 2012), UN-Habitat (com o Large Cities Statistics Project) e as iniciativas da União Europeia (UE) por meio da sua agência de estatística EUROSTAT (com o Urban Audit Project), da Rede Europeia de Regiões e Áreas Metropolitanas (Metrex/ Espon) e do Grupo para Análises Comparativas de Regiões Metropolitanas Europeias (Gemaca). Ainda que as metodologias possam compartilhar diversos pontos comuns (como a utilização de dados de deslocamento casa-trabalho, densidade demográfica, contiguidade do tecido urbano etc.), ainda não há um consenso sobre os prós e contras de cada metodologia e falta clareza, inclusive, sobre como avaliar qual é o melhor método. (BRANCO, PEREIRA, NADALIN; 2013)

Em todo caso, como indica o dispositivo, é imperioso que se verifique a classificação do IBGE, ou seja, deve estar caracterizada uma metrópole para que a área possa ser objeto de estabelecimento de uma entidade suprafederativa. A utilização de uma única metodologia para delimitação de RMs no país seria, enfim, extremamente útil no sentido de garantir a comparabilidade das estatísticas oficiais dessas áreas. Ademais, não haveria descontentamento por parte de alguns municípios que se mostrem resistentes a união.

CAPÍTULO III

DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

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

Governança tornou-se, nos últimos anos, referência obrigatória em qualquer atividade, desde o nível micro – a governança corporativa, aplicada às empresas privadas – ao macro – a chamada governança global, que compreende "a totalidade das maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns". (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2). Nas várias abordagens que são feitas sobre o tema destacam-se duas dimensões: uma, de caráter mais amplo, remete à arquitetura do sistema, preocupada com as estruturas de direção e governo, ou seja, com os arranjos organizacionais e institucionais que são desenhados e implantados. Nessa perspectiva, governança diz respeito à construção de regras e mecanismos que assegurem formas mais eficazes do exercício do poder, mas que priorizam as estruturas de funcionamento das organizações.

Governança não se resume, porém, a considerar e propor formatos adequados de adminstração. Ela se desdobra em planos múltiplos. Em termos funcionalistas, ela é meio e processo capaz de produzir resultados diante de problemas comuns, ou seja, é instrumento e ferramenta capaz de encontrar soluções e promover a cooperação entre os vários agentes. Do ponto de vista metodológico, pensando na forma como a governança é praticada, deve ser enfatizada a busca de construir consensos em suas relações e ações, muito mais do que aplicar a coerção e a obrigação de fazer e cumprir. De maneira procedimental, dois pontos são fundamentais: a participação ampliada nos processos de discussão e tomada de decisões, envolvendo múltiplos atores, públicos e privados, e sua dimensão institucional, isto é, o conjunto de princípios e regras que garantem a existência de formas concretas de governança. (GONÇALVES, 2014, p. 197-198)

Governança se distingue da ideia de governo. Enquanto este remete a formas objetivas de exercício do poder político, compreendendo estruturas hierárquicas definidas constitucionalmente, a governança é um conceito muito mais amplo, não se limitando ao aparelho do Estado, e envolvendo, para

sua realização, a participação da sociedade civil e de diferentes organizações, públicas e privadas. A natureza dos problemas que afligem as sociedades modernas, para os quais se buscam saídas que sejam ao mesmo tempo eficazes e democráticas, indica que a governança tem um papel a desempenhar que, sem excluir a ação dos governos e dos Estados, tem cada vez mais relevância e consequência.

Uma questão importante é a relação entre governança e democracia. Os conceitos não se confundem, mas guardam relação entre si. Pode haver um sistema plenamente democrático, de respeito à soberania popular, que respeita as opiniões e garante direitos a todos, que não pratica formas de governança, entendidas nas várias dimensões mencionadas acima. Mais difícil, entretanto, é imaginar a possibilidade de construir e praticar a governança em sistemas e regimes autoritários. De modo objetivo, há elementos comuns que podem ser citados, como transparência, abertura à maior participação (principalmente quando são consideradas formas de democracia que vão além da representativa em senso estrito) e respeito à diversidade de opiniões nos vários assuntos e temas que são tratados.

A questão urbana é hoje importante em vários planos – social, político, econômico e cultural. As pessoas vivem nas cidades e o convívio e as relações que se dão no tecido urbano oferecem enormes desafios para o futuro da humanidade. Os governos, sejam eles locais ou nacionais, não conseguem resolver os problemas presentes no dia a dia das populações, que vão de carências de serviços básicos à falta de habitações. Faltam recursos financeiros, planos e projetos integrados para dar conta deles, e nota-se, de maneira generalizada, a gestão irregular e deficiente, distante da realidade, insensível às demandas e reivindicações, caracterizada pelo tecnicismo na formulação das soluções e ausência de participação dos cidadãos.

A governança, entendida como meio e processo de resolução de problemas, surge, portanto, como alternativa. Ela não exclui ou deixa de lado os governos – afinal, estes são atores importantes nos processos de governança – mas amplia as possibilidades de sucesso e êxito e, principalmente, faz crescer a legitimidade das ações em todas as suas fases: definição do problema, discussão sobre soluções possíveis, tomada de decisão a respeito, implementação das medidas e planos, e monitoramento e fiscalização das atividades decorrentes deles.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo sobre a Política Urbana. Em dois artigos (182 e 183), define instrumentos capazes de ordenar o "pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes", como a obrigatoriedade de elaborar planos diretores municipais (em cidades com mais de 20.000 habitantes), e mecanismos que permitem, ao Poder Público local, promover o aproveitamento adequado

do solo urbano, como parcelamento compulsório, imposto progressivo e desapropriação.

O texto constitucional preocupa-se em garantir o princípio da função social da propriedade, enunciado no artigo 170, III. Ele é, porém, anterior ao desenvolvimento do conceito de governança, que ganha corpo no cenário internacional a partir dos anos 1990. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), promulgado treze anos depois, em 2001, e cujo objetivo é regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, já incorpora os novos tempos e contém elementos inovadores a respeito. Embora a expressão governança não esteja explicitamente indicada, há indicações claras nessa direção.

Na elaboração dos planos diretores, objeto do Capítulo III da Lei nº 10.257, exige-se a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, além de garantida a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (artigo 40, § 4º). Há ainda um Capítulo (IV) dedicado à Gestão Democrática da Cidade que estabelece, para que isso se concretize, a criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, a realização de debates, audiências e consultas públicas, bem como conferências sobre assuntos de interesse urbano e incentiva a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43). Na mesma linha, o artigo 44, referindo-se à gestão orçamentária participativa, fixada na lei como um instrumento de planejamento municipal, estabelece também a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Finalmente, o artigo 45 fixa que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Este conjunto de regras indica clara preocupação com a democratização do processo de planejamento e gestão urbana, e destaca, de modo inequívoco, a participação ampliada como condição indispensável para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Estatuto da Cidade. A lei detalha vários instrumentos de política urbana, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos, usucapião especial de imóveis urbanos, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície e preempção, outorga onerosa e transferência do direito de construir, além de definir operações urbanas consorciadas, mas ressalta a importância de debates, audiências e consultas públicas como

forma de envolver a comunidade em todas as questões, asseguradas a informação e a transparência.

Pode-se questionar que conceitos e práticas de governança não estão presentes de maneira explícita no Estatuto da Cidade. Tal afirmação não corresponde à realidade: não obstante a ausência de referências diretas, vários aspectos que definem a governança, especialmente a questão da participação ampliada, estão presentes e ressaltadas como exigência formal. Nota-se, portanto, uma trajetória evolutiva desde a Constituição de 1988, que acompanha a evolução das novas formas de gestão e solução de problemas, até chegar ao Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015.

O Estatuto da Metrópole foi promulgado quatorze anos após o Estatuto da Cidade. Ele estabelece diretrizes gerais para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. No período anterior à Constituição de 1988, a competência para criação de regiões metropolitanas era exclusivamente federal – a Lei Complementar 14, de 1973, estabeleceu as regiões de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Surgidas no período autoritário, seu formato e estrutura não incentivavam as práticas democráticas, com a preocupação exclusiva de listar políticas públicas que deveriam funcionar em perspectiva metropolitana.

Havia um modelo padrão de governança (entendida aqui como estrutura de administração) imposto pelo governo federal que compreendia um conselho deliberativo, presidido pelo governador do Estado e um conselho consultivo, criado por lei estadual. O conselho deliberativo contava em sua composição, além do presidente, com cinco membros nomeados pelo governador, sendo um deles escolhido entre os nomes de lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana. O conselho consultivo era composto de um representante de cada município integrante da região metropolitana e funcionava sob a direção do presidente do conselho deliberativo. Nota-se, portanto, a ausência de participação popular nesses conselhos, acompanhando o figurino tecnoburocrático que caracterizava o período autoritário.

Apesar do texto da lei admitir genericamente outros processos de coordenação, fazia referência expressa à unificação da execução dos serviços comuns pela concessão do serviço a uma entidade estadual ou constituição de empresa de âmbito metropolitano, condição para o repasse de recursos federais. (FERNANDES, ARAÚJO; 2015, p. 295-309)

A Constituição de 1988 transferiu a competência para os Estados de instituição de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, por meio de leis complementares. Houve a partir de então a criação de dezenas de regiões, sem que isso tenha significado grande avanço institucional ou de

articulação/coordenação de políticas públicas. Vários fatores se somaram para explicar as dificuldades: a consolidação dos municípios como entes federados autônomos pela Constituição (art. 18) tornou mais complexa a gestão das regiões metropolitana, sem que haja mecanismos coercitivos para imposição das decisões dos entes de gestão metropolitana sobre os municípios partícipes; as regiões metropolitanas continuaram associadas, principalmente pelas autoridades municipais, ao centralismo e ao autoritarismo do período militar; enquanto a competição intermunicipal, por sediar atividades econômicas, via incentivos fiscais em esquemas não raramente predatórios, distancia os municípios da coordenação metropolitana. A conclusão é que a ausência de estruturas políticas e administrativas nas regiões metropolitanas após 1988 transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo. (SOUZA, 2003, p.137-158)

A metropolização vem, porém, ganhando força nos últimos anos e sendo objeto de atenção maior de autoridades e planejadores urbanos. Daí a ação que resultou na edição da Lei nº 13.089, em 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole. O tema chegou a ser discutido na elaboração do Estatuto da Cidade, com o esboço de um capítulo com normas gerais sobre as regiões metropolitanas, mas acabou retirado do texto alegando-se inconstitucionalidade nos dispositivos ali fixados. Somente em 2012 o quadro foi revertido, com a retomada das discussões a respeito da questão metropolitana, que redundaram na lei sancionada em 2015.

Há um capítulo que merece atenção especial: aquele que trata da Governança Interfederativa das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Ela é definida no artigo 2º, IV, como "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em temos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum". A expressão remete, portanto, às relações entre os entes que compõem uma região metropolitana e aqueles que existem em nível superior (Estado e União). Todos os entes da federação – União, Estados e Municípios – envolvidos em uma determinada região metropolitana ou aglomeração urbana deverão participar ou mesmo compartilhar responsabilidades em relação à organização, ao planejamento e à própria execução das funções públicas de interesse comum. A governança interfederativa constitui, portanto, política de desenvolvimento e planejamento regional que os entes da federação envolvidos deverão aplicar na administração dos serviços públicos de interesse comum, como transporte público, saneamento básico, destinação dos diversos tipos de lixos urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação. (SÁ, CARVALHO, BARBOSA, BARSCH, ARAÚJO FILHO; 2017)

O artigo 6º do Estatuto da Metrópole define os princípios da governança

interfederativa, analisados a seguir:

6.1 I – Prevalência do interesse comum sobre o local;

A prevalência do interesse comum sobre o local. Trata-se de buscar superar velho problema existente nas regiões metropolitanas: o predomínio do interesse de um determinado município sobre os outros. Essa questão não é simples ou trivial, uma vez que as pessoas vivem nas localidades e não em regiões metropolitanas. Elas elegem prefeitos e vereadores e esperam deles respostas concretas aos problemas existentes. Estes, por sua vez, desconfiam do tratamento metropolitano em muitos casos, que pode não trazer, pelo menos imediatamente, benefícios para determinadas cidades, privilegiando outras.

6.2 II – Compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;[1]

O compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado. Esta é a ideia fundamental que define a própria governança interfederativa, impondo tarefas e funções aos diferentes entes que compõem a Federação. As regiões metropolitanas e aglomerações urbanas dependem, para implementar políticas públicas, ações e programas, do suporte e apoio dos Estados e da União, que devem se interessar e participar diretamente deles.

6.3 III – Autonomia dos entes da Federação;

A participação conjunta, embora essencial, não exclui o princípio estabelecido no artigo 18 da Constituição, que estabelece que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos da própria Constituição. A autonomia aqui indica a independência para a tomada de decisões, e indica que o compartilhamento de responsabilidades só será estabelecido, de fato, se existir relações entre os entes, trabalhando em harmonia, e salienta o caráter político do envolvimento recíproco, a ser continuamente buscado e construído, principalmente por aqueles que fazem parte da região ou aglomeração.

6.4 IV – Observância das peculiaridades regionais e locais;

Novamente, é enfatizado o duplo caráter das ações, que devem abranger o local (patamar dos municípios) e o regional (aquele da região metropolitana ou aglomeração urbana). Esse é um desafio complexo, já destacado no item I, na medida em que há a tendência de valorização do local sobre o interesse comum maior. As regiões têm, entretanto, características que podem e devem

[1] N.R.: Ver posfácio.

ser ressaltadas: se é um conjunto litorâneo, com praias, tem interesses turísticos e náuticos comuns; o mesmo pode ser dito de uma região industrial, que congrega fábricas em vários municípios.

6.5 V – Gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

Consoante os artigos 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. A governança interfederativa não é um rol de atribuições técnicas e administrativas que procura assegurar a participação de todos os entes da Federação nos processos de gestão das regiões. Neste ponto, são retomadas as idéias definidas no Estatuto da Cidade, que exigem, para a gestão democrática, mecanismos de participação ampliada, como debates, audiências e consultas públicas, bem como conferências sobre assuntos de interesse urbano.

6.6 VI – Efetividade no uso de recursos públicos.

Efetividade refere-se a resultados alcançados e transformações ocorridas: é, portanto, medida do alcance real das medidas que são tomadas. Regiões metropolitanas são criadas e geridas pelos poderes públicos, com aplicação de recursos dos Orçamentos Públicos; logo, dependem da correta e apropriada alocação desses recursos, que deve ser controlada, fiscalizada e acompanhada não apenas pelos órgãos encarregados (como o Poder Legislativo e Tribunais de Contas), mas também pela sociedade civil organizada.

6.7 VII – Busca do desenvolvimento sustentável.

A incorporação do tema do desenvolvimento sustentável às normas gerais de planejamento e gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é oportuna e reflete a importância que a sustentabilidade assumiu em todas as ações públicas e privadas, notadamente a partir de 2015, quando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram adotados pela comunidade internacional. Vale destacar que o Objetivo 11 visa a tornar as cidades e os assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, indicando que devem ser apoiadas relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

O Estatuto da Metrópole é avanço importante para a gestão e planejamento das regiões metropolitanas no Brasil. A lei define as regras para instituição das regiões e aglomerações urbanas, bem como os instrumentos de desenvolvimento urbano integrados, e trata da atuação da União em termos de apoio a esse desenvolvimento. Dedica especial atenção à governança interfederativa, fixando seus princípios, diretrizes específicas e estrutura básica, que será composta (art. 8º) por instância executiva com representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais

urbanas; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Nota-se, portanto, a preocupação em garantir a participação ampliada na gestão das metrópoles brasileiras. No que diz respeito à governança, compreendida em seus vários aspectos, indo além da mera estrutura de gestão, o Estatuto da Metrópole avança pouco em relação à Lei nº 10.257, de 2001. Limita-se ao tema da governança interfederativa, e quando faz referência à gestão democrática como um de seus princípios, remete apenas à abordagem que é feita pelo Estatuto da Cidade, reproduzindo-a, sem avançar na questão e frustrando expectativas que, quinze anos depois, haveria avanços e inovações quanto à governança em sentido mais amplo.

Um ponto que poderia ter sido tratado, por exemplo, é o da construção de redes de regiões metropolitanas, de modo a permitir não só a troca constante de experiências, mas a realização de programas e ações conjuntas, experiência que é desenvolvida em vários países do mundo, com resultados muito satisfatórios. À governança interfederativa poderia ser acrescentada a governança intermetropolitana, de modo a contemplar essa perspectiva, além da criação e desenvolvimento de novos arranjos institucionais que permitissem, no plano das regiões, o avanço efetivo da democracia, da transparência e da participação das comunidades.

7. Art. 7º Diretrizes específicas da Governança Interfederativa além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

O Estatuto da Metrópole em seu texto indica que em sua aplicação serão observadas as normas gerais de Direito Urbanístico definidas no Estatuto da Cidade. Significa dizer que este pode ser tomado como referência, sobretudo no que tange ao planejamento, institutos, prestação de contas, entre outras finalidades que podem ser empregadas em municipalidades isoladas.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, é, portanto, quatorze anos mais antigo que o Estatuto da Metrópole, e possui diretrizes gerais que foram sendo incorporadas ao planejamento dos municípios, além de novas diretrizes consignadas em leis posteriores. Dentre estas, pode-se citar a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida; a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana; a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção de Defesa Civil. Estas diretrizes devem ser incorporadas ao planejamento da entidade coletiva formada por lei complementar de forma a viabilizar uma

perfeita integração entre as responsabilidades municipais, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), previsto pelo Estatuto da Metrópole.

As diretrizes gerais são bastante abrangentes, estabelecendo-se por exemplo, desde a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, dentre outros, até a realização de audiências do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades, com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Além destas diretrizes gerais, a lei estabelece, diretrizes específicas para as entidades coletivas em seu artigo 7°,as quais devem ser aplicadas em escala regional e de forma a se considerar a relação de interdependência entre os Municípios que compõem a governança interfederativa das metrópoles. Assim, desenvolve-se a seguir uma análise dessas diretrizes.

7.1 I - Implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum.

A questão do desenvolvimento urbano e as políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum (FPICs) foram objeto de comentário de juristas que se dedicou a um verbete relacionado às Regiões Metropolitanas, no Tomo Direito Administrativo e Constitucional,da Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. De acordo com o trabalho o fenômeno urbano não pode se confundir com a forma de sua administração. Nesse sentido a administração interfederativa, estabelecida na lei complementar criadora da entidade coletiva fornecerá subsídios para uma administração compartilhada pelos estados e municípios em virtude de sua reunião em forma de autarquia estatal. (MENCIO, 2017)

O referido verbete faz uma comparação entre consórcio público, estabelecido com base no art. 241 da CF, o qual é estabelecido por força do vínculo voluntário entre os entes federados com o propósito de promover a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. Com este faz comparação em face das entidades coletivas, formadas por vínculos compulsórios criados pelos estados, entre diversos municípios,cujo intuito é promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Não obstante as diferenças, é fundamental ressalvar que os consórcios públicos podem integrar a governança interfederativa, pois são considerados,

pelo art. 9°, VI, do Estatuto da Metrópole, instrumento de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas. Destarte, a legislação brasileira permite a participação dos consórcios públicos de municípios nas instâncias de deliberação, planejamento e execução das regiões metropolitanas.

Neste comentário, fundamental é sublinhar que as entidades coletivas não são as únicas a discutirem questões interlocais, pois há outras possibilidades de união e desenvolvimento de serviços comuns voluntárias, em paralelo com as estruturas de governança metropolitana, no que toca as funções de interesse comum.

Esses institutos possuem grande diferença entre seus regimes jurídicos. Porém, o interessante é que o legislador brasileiro decidiu viabilizar a aplicação conjunta dos institutos, em especial, dos consórcios intermunicipais para integrar a governança interfederativa. (MENCIO, 2017)

O processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisões deve ser baseado em diálogo constante com a sociedade civil, abordando as políticas setoriais, não somente na etapa de elaboração do PDUI e dos planos setoriais, como também durante a sua implementação, de forma a garantir processo participativo do monitoramento de seus resultados. Este sistema de planejamento deve consolidar-se no sistema de gestão das unidades regionais, com ênfase no desenvolvimento das FPICs.

Como exemplo, pode-se citar o sistema de monitoramento e avaliação, previsto pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), entidade autárquica da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), para a implantação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista[2], que pode ser considerado como modelo na construção de sistemas compartilhados de organização administrativa das FPIC, conforme a diretriz disposta no inciso II do artigo 7° do Estatuto da Metrópole. A partir deste Sistema de Monitoramento, alguns indicadores foram criados, para os quatro eixos setoriais estratégicos estabelecidos na época da elaboração daquele plano, possibilitando o acompanhamento futuro das políticas setoriais.

7.2 II - Estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum.

Como referido, tanto as diretrizes específicas como as gerais norteiam o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa que permitem o estabelecimento de um diálogo mais democrático entre as instâncias decisórias da entidade coletiva e, ao mesmo tempo, uma interdependência que consistirá em definições mais estratégicas e transparentes para a região.

As FPICs devem ser objeto, fundamentalmente, de prestação de serviços

[2] O PMDE-BS foi elaborado antes que o Estatuto da Metrópole instituísse a obrigatoriedade de elaboração do PDUI. Portanto, atualmente, a RMBS está construindo seu PDUI a partir do conteúdo do PMDE-BS. (AGEM, 2014, p.147)

e realização de obras relacionadas aos diversos aspectos do desenvolvimento urbano alcançados pelas políticas setoriais. Em termos de organização da entidade administradora, o PDUI, em sua elaboração, deve estabelecer eixos setoriais, a partir de diálogo entre os entes federados e representantes da sociedade civil, os quais devem participar ativamente das discussões e decisões, no conjunto da entidade colegiada com vistas ao processo decisório. Nesse sentido, deve ser estabelecido, também, um sistema de governança para execução dos serviços e direcionamento dos investimentos setoriais, que garantam a participação dos referidos atores.

Mais uma vez, merece menção a gestão da RMBS, por meio da AGEM, para a qual foram criadas câmaras temáticas, para cada FPIC. No tocante à mobilidade, por exemplo, foram criadas as Câmaras de Sistema Hidroviário Regional, e de Transporte Público de Passageiros, Transportes, Sistema Viário e Deslocamento. Estas Câmaras devem ser compatibilizados para a elaboração do PDUI, já que estão em consonância com as diretrizes específicas do EM.

7.3 III - Estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

Neste aspecto, vale ressaltar que a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI) foi vetada na aprovação do Estatuto da Metrópole, conforme será detalhado no Capítulo 17. Os artigos 17 e 18 da Lei objetivavam a instituiçãodo FNDUI,com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas pelos estados, com fundamento nas FPIC e com características predominantemente urbanas. Mas como será observado adiante, este intento não será consumado, em face do mencionado veto.

Como referido anteriormente,é possível também constituirconsórcios públicos para atuação em FPICsem diversas áreas. Os recursos desse fundo poderiam ser constituídos por várias fontes, como as orçamentários da União e a ele destinados; os decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às FPIC;contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas e de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; além deoutros recursos que viessem a ser destinados na forma de lei.

É importante esse entendimento para implementação das diretrizes III, IV e VII. A ponderação abaixo, de Hoshiro e Moura (2015a, p. 10) contribui neste sentido:

> Difícil mesmo imaginar que Estados e Municípios, com toda a frustração que a repartição de receitas já

> acarreta, deixariam de aplicar recursos diretamente em suas unidades territoriais para transferi-los a um fundo nacional (art. 18, II), ainda que com a esperança de que a elas retornassem posteriormente (art. 18, §4º). A despeito disso, no viés do governo federal, a supressão parece decorrer mais do afã de contingenciamento pelo qual passa o país do que do receio de "cristalizar" verbas. Se assim fosse, a ressalva poderia ser feita contra todos os inúmeros fundos especiais constituídos no bojo das políticas urbanas, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (o qual, diga-se de passagem, organizado para centralizar os investimentos no setor, sofreu forte abalo com a pulverização de ações e com o sistema paralelo do Programa Minha Casa, Minha Vida). Sob a ótica da transparência e do controle social, contudo, é inquestionável que o caminho dos fundos de finalidade específica é o mais recomendável. Pelo vetado art. 18, §1º, representantes da sociedade civil teriam assento no conselho deliberativo destinado a supervisionar o FNDUI. Além disso, a disputa é sempre mais feroz sobre o bolo integral do Orçamento Geral da União e a ingerência dos Ministérios em seu planejamento e execução, muito mais partidarizada.

Como exemplo, pode-se citar a RMBS, que já conta com o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO), desde 1996, o qual é utilizado para projetos considerados estratégicos para a região. De acordo com o Balancete Financeiro do Fundo, de 31 de março de 2017[3], desde 1.999, a Receita auferida foi de R$ 155.964.096,78, fruto de arrecadação e de rendimentos e sendo utilizados ao longo deste período o correspondente a 75%. Dos aproximadamente 25% restantes, R$ 54.040.380,25, 95% do valor está destinado a pagamentos para projetos em preparação para contratação, projetos já contratados e em andamento, assim como reserva para futuros pagamentos aos agentes e reserva para futuros investimentos.

Desta forma, verifica-se que a constituição de fundos regionais pode se constituir em alternativa, para estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Contudo, é necessário que a sociedade civil participe diretamente do processo de definição de investimentos e de fiscalização da alocação dos mesmos, o que não é o caso do exemplo citado acima.

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

[3] Disponível em:<www.agem.sp.gov.br/fundo-balancetes-e-depósitos/>

A execução compartilhada das FPIC pressupõe a assunção de responsabilidades, por parte dos entes federativos integrantes das unidades regionais, no sentido planejar e gerir as políticas setoriais. Porém, condição fundamental para que isto ocorra de fato é que as relações sejam menos assimétricas, sobretudo no tocante ao peso dos polos regionais e dos governos estaduais, no âmbito do sistema de governança.

O planejamento e gestão de políticas de saneamento, mobilidade e habitação, por exemplo, devem ser objeto de deliberações e fiscalização com envolvimento de todos os municípios e sociedade civil. No entanto, em regiões nas quais os polos regionais e o governo estadual possuem peso desproporcional, como é o caso das maiores regiões metropolitanas brasileiras, é necessário que o sistema de governança garanta que o poder destes entes federativos seja relativizado, de forma que municípios menores e toda a sociedade civil façam valer seus direitos de conduzir as FPICs. Neste sentido, deve-se observar que o Estatuto da Metrópole não logrou efetuar as mudanças necessárias no atual pacto federativo, de maneira a garantir este equilíbrio de forças.

7.5 V - Participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.[4]

A participação de representantes da sociedade civil ganhou um peso relevante com o Estatuto da Metrópole, que atribuiu maior responsabilidade aos cidadãos, que de fato devem exercer seus direitos de participação na construção de políticas públicas regionais. Há, portanto, diretrizes coincidentes com o Estatuto da Cidade.

Entretanto, ao não explicitar formas e arranjos desta participação o Estatuto deixou a observância desta diretriz um tanto vaga, conforme aponta Delcol ao afirmar que:

> o PDUI adotou o mesmo paradigma de democracia deliberativa aplicável aos Planos Diretores, o que representa maiores dificuldades e riscos, principalmente para garantir a integralização e participação desses grupos, e de toda população em geral, que já apresenta inúmeras dificuldades de participação em um único município, imagine então em escala metropolitana, sob o direcionamento de entes diversos e possivelmente divergentes, vide o caso da Entidade Metropolitana de Salvador, o que, não desmerece a diretriz, muito pelo contrário motiva a reflexão sobre o modelo vigente de participação popular. (DECOL, 2015)

[4] N.R.: Ver posfácio.

Importante observar que não existe uma instância executiva das unidades regionais, em que a participação da população possa ocorrer sistematicamente na definição das políticas setoriais, junto com os entes federativos. A intangibilidade das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas é evidente ao considerarmos a sociedade civil. Na autarquia que as administram e em outros órgãos de suas estruturas, sem a participação da população, pode ocorrer nomeações de caráter puramente político e vinculatório ao Executivo dos Estados, colocando em risco a capacidade de gestão democrática. Além desta questão, os processos de acompanhamento da prestação de serviços e da realização de obras, também ficam comprometidos, sem a definição de uma instância executiva.

Todavia, a própria abertura dada na lei federal, permite que cada região metropolitana adeque aos seus PDUIs a forma desta participação. Afinal, esta realidade é mais próxima da governança de cada unidade regional, do que dos legisladores federais. Porém, o Projeto de Lei nº 9011/2017, em tramitação no Congresso Nacional, objetiva, dentre outras coisas, eliminar a obrigatoriedade de que audiências públicas sejam realizadas em todos os municípios de uma unidade regional e delegar "a instância colegiada deliberativa de região metropolitana ou aglomeração urbana" o poder de definir os critérios de realização das audiências. Se esta propositura for aprovada, certamente o sistema de governança dessas unidades estará fragilizado, posto que certamente a população dos municípios menores e mais distantes dos polos regionais terá dificuldades para se fazer ouvir e que algumas unidades regionais não possuem instâncias de participação da sociedade civil no processo deliberativo.

7.6 VI - Compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa.

Da mesma forma que o plano diretor deve orientar todos os planos orçamentários dos municípios, os investimentos previstos pelo PDUI devem também ser considerados na definição dos orçamentos municipais, sobretudo em função do disposto no inciso IV deste artigo, no tocante à execução compartilhada das FPIC, mediante rateio de custos.

Caso o plano diretor e o PDUI não tenham qualquer influência sobre os orçamentos e planos plurianuais, certamente terão diminuta eficácia, pois faltarão as condições materiais para a efetivação das diretrizes estabelecidas nestes planos. Deve-se destacar que com a grave situação de endividamento de grande parte dos municípios brasileiros, é necessário que um processo de sensibilização dos gestores seja empreendido, para que a alocação de recursos municipais, para projetos regionais, seja garantida, no tocante às FPIC. Desta forma, é preciso aprofundar, em âmbito nacional, a discussão acerca da

relevância da questão regional.

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

Este dispositivo é bastante relevante para qualquer unidade regional e especialmente para as que sofrem grande pressão sobre o meio ambiente, em face de seus processos específicos de desenvolvimento. Em muitas regiões, a instituição de unidades de conservação, nos termos da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, provoca desequilíbrios econômicos, como, por exemplo, a redução de áreas suscetíveis à urbanização, de forma a garantir a recarga de mananciais de alcance regional.

O "pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais" são previstos pelo inciso I, do artigo 41, do Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Esta forma de compensação pode ocorrer de forma isolada ou cumulativamente, nas seguintes hipóteses:

a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
b) a conservação da beleza cênica natural;
c) a conservação da biodiversidade;
d) a conservação das águas e dos serviços hídricos;
e) a regulação do clima;
f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
g) a conservação e o melhoramento do solo;
h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

Nestes casos, podem ser utilizados os seguintes recursos, de acordo com o inciso II do dispositivo: obtenção de crédito agrícola; contratação do seguro agrícola; créditos tributários gerados por dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR); destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água; linhas de financiamento para atender iniciativas de preservação voluntária de vegetação, flora e isenção de impostos para insumos e equipamentos. Quanto aos incentivos, o mesmo dispositivo prevê a participação preferencial nos programas de apoio à comercialização da produção agrícola e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental. Os recursos também podem ser utilizados para financiar as

atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais.

Exemplo da situação mencionada acima, quanto ao sistema de produção de água potável, diz respeito às áreas ao sul da Região Metropolitana de São Paulo e central da Região Metropolitana da Baixada Santista. Na primeira, no sistema produtor do Alto Tietê, a captação se dá a partir das represas Ponte Nova, Jundiaí, Taiaçupeba, Biritiba-Mirim e Paraitinga, interconectadas por túneis e localizadas próximas às cabeceiras do Rio Tietê, nos municípios de Salesópolis, Biritiba-Mirim, Mogi das Cruzes e Suzano. Segundo informações da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), na Estação Taiaçupeba, com capacidade de processamento de 10 mil litros por segundo, a água é tratada e encaminhada para o abastecimento de 3 milhões de pessoas da Zona Leste de São Paulo, dos municípios de Arujá, Itaquaquecetuba, Poá, Ferraz de Vasconcelos, Suzano, Mauá, Mogi das Cruzes e partes de Santo André e Guarulhos. Na segunda, a captação de água principal é realizada no município de Cubatão, onde também se localiza a estação de tratamento. Contudo, além deste município, o sistema, operado pela mesma concessionária, atende outros três municípios: Santos, São Vicente e Guarujá.

Para Nusdeo, o mais complexo em relação aos serviços ambientais é o "surgimento de vendedores e compradores identificados, dispostos a estabelecer a relação de fornecimento e pagamento". Desta forma, deve-se identificar os municípios que fornecem seus recursos naturais aos demais ou mesmo terceiros e assim viabilizar o sistema de pagamento por serviços de uma região. É fundamental, portanto, estabelecer a noção do que são serviços ambientais, para que, segundo a autora, seja viabilizada

> [...] a remuneração em espécie monetária ou por outros meios, para agentes determinados, responsáveis pela conservação ou reflorestamento de áreas específicas a fim de propiciar à natureza a prestação de um determinado serviço ambiental. (NUSDEO, 2012, p. 83-84)

7.8 - Parágrafo único. Consideração das especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana.

A governança interfederativa pressupõe um equilíbrio orçamentário entre os entes componentes da entidade coletiva. Ainda que não seja "voluntária" a criação do ente, não há como desprezar peculiaridades próprias de cada município, dentro da estrutura metropolitana que compõe.

Ao ser trazido o ideal da governança interfederativa, devem ser levados em consideração esses aspectos de caráter elementar: a natureza jurídica das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, bem como sua efetividade política. Diferentemente de *global players*, como as Organizações não governamentais, ou outras figuras políticas que detêm a tal relevância global, as

regiões metropolitanas e aglomerados urbanos devem ser considerados como tais também, pois sua atuação vai além da simples implementação de diretrizes basilares.

Cada município possui particularidades e inserção distinta, no tocante à unidade regional que integra. Assim, o sistema de governança precisa considerar estas características, sobretudo de cunho populacional, orçamentário, territorial e ambiental. O PDUI, em sua elaboração, deve basear-se em estudos aprofundados da região, a fim de estabelecer suas diretrizes e ações, de acordo com essas características. Por exemplo, ao se eleger a localização de qualquer serviço relativo às FPIC, não se pode olvidar das potencialidades e fragilidades que cada ente regional apresenta, de forma a não reforçar assimetrias e garantir o equilíbrio do desenvolvimento regional.

8. Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

Governança interfederativa compreende, como visto nos artigos anteriores, o exercício estabelecido pelas agências metropolitanas criadas no âmbito de cada unidade regional, por meio do poder conferido aos Estados-membros no art.25 §3º da Constituição Federal. A governança é obtida pela compatibilização entre os interesses de todos os entes envolvidos na entidade criada a fim de se estabelecer as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, nos termos preceituados pelo art. 1º desta norma.

A gestão plena estabelecida no inciso III do art. 2º indica que a entidade interfederativa formada está devidamente formalizada, por meio de lei complementar estadual, possui estrutura própria para a tomada de decisões e a existência de um Plano de Desenvolvimento urbano Integrado (PDUI), transformado em lei estadual pela Assembleia Legislativa local, a partir de mensagem enviada pelo governador do Estado, que deve remeter o projeto previamente enviado pela entidade, após discussão com seus respectivos componentes e representantes da sociedade civil local.

A governança compreende um ente que, além da gestão plena, possua também alguma autonomia orçamentária e política, conforme bem entende Monica Viana (2010). Em que pese as entidades estarem atreladas ao orçamento e iniciativas do Estado é possível se criar esse ambiente de governança.

O inciso IV indica de forma meridiana que a governança corresponde ao "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum". Estas funções correspondem àquelas em que a realização por apenas um Município seria inviável, por razões relacionadas a incompetência

no âmbito territorial ou mesmo por impactar outro.

Outro aspecto interessante é que a participação conjunta entre Estados e Municípios pode ocorrer, conforme esclarece Fabio Maciel (2016) de forma voluntária ou compulsória. A primeira ocorre quando os entes se unem por meio dos institutos de cooperação e dos consórcios. A compulsória é aquela que os entes têm por dever a integração, para aplicação das políticas públicas de interesse comum.

As funções públicas de interesse comum, conforme inferem Hoshino e Moura (2015b), deveriam estar relacionadas na lei complementar criadora da entidade estabelecida pelo Estado ou Estados (região metropolitana, aglomeração urbana) a fim de se delimitar o campo de ação, de forma a viabilizar os respectivos meios de controle social da organização, do planejamento e da execução (art. 5º, I a IV). Isso, segundo os autores reduziria o espaço da pura discricionariedade.

Complexa é a questão da regulação supramunicipal em face da autonomia dos municípios. De fato, se já ocorrem problemas na regulação de assuntos intramunicipais, o que se pode dizer de uma decisão que deve ser tomada entre diversos entes e que possa ser acatada por todos? Por este motivo, as experiências vindouras serão materiais valiosos para o futuro e para o possível aperfeiçoamento do diploma normativo em análise.

O art. 10, §3º da Lei nº 13.089/2015, em continuação às determinações do Estatuto, estabeleceu que se deve compatibilizar os planos diretores dos municípios integrados com as novas diretrizes dos PDUI. Ainda que o legislador não tenha se referido de forma expressa, os demais planos também devem se adequar ao que estabelece o plano diretor, cujo paradigma seja o PDUI, que é a base dos demais (de Mobilidade Urbana, de Gestão de Resíduos Sólidos, de Habitação, entre outros tantos).

8.1 I – Instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

Esta primeira instância é formada pelos representantes do Poder Executivo de cada uma das entidades federativas que integram a unidade regional, além dos representantes do governo do respectivo Estado. Note-se que nas reuniões há, muitas vezes, aspectos temáticos, motivo pelo qual é possível se estabelecer reuniões prévias para se discutirem com melhor exatidão as propostas.

No caso específico da elaboração do PDUI da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a autarquia criada para compor seu sistema de governança, a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM),propôs uma minuta de projeto de lei, a ser discutida em processo participativo criado

com esta finalidade, mas votado e emendado pelos representantes dos Poderes Executivos que integram o Conselho de Desenvolvimento da RMBS (CONDESB), de forma paritária.

Os órgãos de planejamento dessas entidades, quando houver, devem se manifestar quanto às propostas e instruir os representantes a oferecer o ponto de vista pela aprovação ou mesmo sugestão de um novo texto. Tudo deve estar de acordo com regras previamente estabelecidas pelos responsáveis pela votação.

O PDUI é geralmente organizado em eixos estruturais que devem definir as possíveis ações, projetos e programas que possam ser incluídos em futura agenda metropolitana a ser cumprida em curto, médio e longo prazo. Em São Paulo, por exemplo, se estabeleceu que o planejamento e uso do solo seriam questões transversais a um dos seguintes focos temáticos: 1. Habitação e vulnerabilidade social; 2. Desenvolvimento econômico, social e urbano; 3. Meio ambiente, saneamento básico e recursos hídricos; 4. Mobilidade, transporte e logística; 5. Governança e fundo interfederativos. (SÃO PAULO, s/d)

8.2 II – Instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

Nos termos do § 4º do art. 10, o PDUI deve ser elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

A sociedade civil deve ter ampla participação nos processos decisórios. Cada assunto deve ser conduzido por um titular e um suplente, dentro dos moldes empregados. No processo conduzido por grande parte das Regiões Metropolitanas, convoca-se uma reunião para que os interessados em participar do processo decisório possam ser escolhidos. A partir dessa escolha se elege titulares e suplentes, que participarão do processo de discussão e deliberação do PDUI e respectivo projeto de lei.

Por sociedade civil, em uma concepção baseada nos costumes nacionais, entende-se aquela institucionalizada por dois processos: a primeira como a reação dos setores populares ao processo antidemocrático de modernização do país e, em segundo plano,aquela formada por um processo que viabiliza a participação de associações civis tornando-as importantes atores no processo de aprofundamento democrático. No Brasil pode-se afirmar que a sociedade civil tem grande participação de associações religiosas e outras que se dedicam a atividades benemerentes. Incluem-se também as entidades ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas, conforme Avritzer (2012). Nesse sentido, pode-se incluir universidades, entidades de classe, sindicatos, associações, entre outras, que costumam participar ativamente das discussões, que possam gerar repercussões no âmbito local. Isso não seria diferente no que

tange à discussão das normas que podem ser objeto de PDUI.

8.3 III – Organização pública com funções técnico-consultivas; e

A Estrutura de Governança Interfederativa deve criar uma organização pública com funções técnico-consultivas. Esta deve ser a responsável pela proposição de regulação e indicação de fórmulas de implementação de eventuais projetos a serem estabelecidos nos moldes do PDUI.

Deve-se definir qual modelo se deveria revestir essa futura organização pública. Pode ser qualquer um admitido em Direito. A AGEM ou outra entidade criada pela lei complementar estadual já deveria estabelecer que essa organização seja diretamente dirigida pela Instância Executiva de composição interfederativa, conforme mencionado no inciso I da norma em comento. Não se pode vincular a entidade às decisões do Estado ou mesmo de qualquer uma das municipalidades envolvidas na entidade coletiva. As decisões devem ser de cunho puramente técnico-consultivas, sem que se privilegie esta ou aquela componente.

Esse órgão é fundamental na implementação do PDUI e será responsável pela articulação das entidades. Deve ser composto por técnicos capazes e que já tenham ampla experiência. O que se observa no caso paulista, é o empréstimo de servidores pelos órgãos estaduais, como exemplo, em São Paulo, da Emplasa ou outras secretarias de Estado.

8.4 IV – Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas

A criação de um fundo para subsidiar as atividades propostas pelas entidades coletivas é imposta não somente por esta norma, como também outras que prevêem a participação conjunta de entes federativos. Neste caso, há previsão expressa de que deve haver um sistema integrado de alocação de recursos.

Na RMBS, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dos entes federativos previamente deliberadas, foi criado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO), o qual é regulamentado pelo Decreto nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998, e alterado pelo Decreto nº 56.635, de 1 de janeiro de 2011, em atendimento aos artigos 11 a 15 da Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996, que criou a referida unidade regional.

Os recursos desse sistema de alocação de recursos podem ser provenientes de créditos oriundos dos orçamentos dos entes federativos e outras transferências legalmente estabelecidas pelo próprio regulamento.

A prestação de contas é inerente a todos os gastos com atividades administrativas. A fiscalização é efetivada por diversos órgãos, sobretudo os Tribunais de Contas Federal e Estaduais. O art. 70 e seguintes da Constituição Federal preveem essa fiscalização externa.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

9. Art. 9º Instrumentos a serem empregados no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas:

O Estatuto da Metrópole estabelece fundamentos e diretrizesem torno das entidades interregionais metropolitanas para a gestão urbana compartilhada. As entidades interfederativas por meio de sua autarquia metropolitana, a contar da promulgação da lei, têm três anos para estabelecer e entregar seus Planos de desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). O modelo de desenvolvimento deve garantir qualidade de vida e crescimento sustentável.

Para que isso ocorra, o Estatuto prevê a governança interfederativa, ou seja, a autarquia interfederativa se organiza, planeja, executa e assume responsabilidadesrelacionadas a funções de interesse comum, que envolvem desde a coleta e disposição final de resíduos urbanos e o saneamento, até o serviço de transporte coletivo. Também estão incluídas aí todo e qualquer projeto que envolva licenciamentos, obras, vias de transito e equipamentos urbanos que vão além dos limites municipais.

O artigo em comento é claro ao estabelecer, em seu caput, que prevê instrumentos específicos sem prejuízo daqueles previstos no artigo 4º do Estatuto da Cidade. Quais sejam:

I. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) –** Ferramenta que visa garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana e de fazer com que o proprietário de um imóvel, não edificado, subutilizado ou não utilizado promova o parcelamento, edificação ou utilização, conforme o caso, para que dê adequado aproveitamento do seu imóvel, de acordo com os princípios constitucionais que norteiam o direito de propriedade, previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

II. **Imposto predial e territorial progressivo no tempo –** Permite ao governo municipal aumentar, progressivamente, o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso o proprietário não dê o aproveitamento adequado, nos termos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios

- PEUC. Sua aplicação ocorrerá mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% (quinze por cento), tendo como base de cálculo o valor venal do imóvel. Esgotado o prazo de cinco anos da aplicação da alíquota progressiva, poderá ocorrer a desapropriação da propriedade pelo descumprimento dos prazos fixados em lei para o devido aproveitamento da propriedade, nos termos da lei do plano diretor.

III. Desapropriação com pagamento em títulos - Espécie nunca estabelecida na Federação brasileira, este tipo de desapropriação para a implementação da política urbana somente se dará no caso da ineficácia das penalidades anteriormente citadas. Contudo, a emissão dos referidos títulos depende de aprovação do Senado, o que jamais ocorreu *incasu*, sobretudo pelo teto estabelecido pela Emenda Constitucional 95 que limita o nível de endividamento público. Caso o o Município logre essa autorização, que não poderia ser recusada por atentar contra o principio da autonomia municipal,deve dar adequado aproveitamento ao imóvel, no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público, sendo que o aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

IV. Usucapião especial de imóvel urbano – Para aquele que possuir como sua uma área ou uma edificação urbana de até 250 m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, este adquirirá o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

V. Direito de superfície – Instrumento urbanístico que possibilita ao proprietário de terreno urbano conceder a outro particular o direito de utilizar o solo, subsolo, ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato, por tempo determinado ou indeterminado. Note-se que se outorgou o direito de laje, por muitos aguardado na legislação civil, com a promulgação da Lei nº 13.465, de 2017, que incluiu os artigos 1510 – A, B, C, D e E do Código Civil brasileiro.

VI. Direito de preempção – Confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, em prazo não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência. As alienações que ensejarão o direito de preempção ao Poder Público Municipal serão somente as estipuladas por lei.

VII. Outorga onerosa do direito de construir – Mecanismo que permite que o direito de construir possa ser exercido acima do coeficiente

de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo proprietário do imóvel. A municipalidade poderá autorizar uma determinada construção que ultrapasse os coeficientes de aproveitamento permitidos, até limite máximo instituído no plano diretor, condicionada à retribuição pecuniária pelo beneficiário.

VIII. **Operação urbana consorciada –** Conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma determinada área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização de diversas ordens.

IX. **Transferência do direito de construir –** Permite autorizar que o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exerça em outro local, ou aliene a terceiros, mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, de preservação, de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou servir a programas de regularização fundiária.

X. **Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) –** Possibilita definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos, em área urbana, que dependerão de elaboração de EIV, para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal. O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

XI. **Consórcio imobiliário –** Viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Este instrumento poderá ser utilizado pelo Poder Público para implantação de equipamentos comunitários ou para viabilização de programa habitacional.

XII. **Concessão de uso especial para fins de moradia –** Assemelha-se a usucapião, porém se refere apenas a imóveis públicos, viabilizando a concessão de um bem público a um particular, sem que importe a perda da propriedade.

XIII. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) –** São aéreas destinadas primordialmente à produção e manutenção da habitação de interesse social. Visam incorporar os espaços urbanos irregulares, como favelas, assentamentos precários, loteamentos ou conjuntos habitacionais irregulares,à cidade—legal, por meio de provisão habitacional ou regularização

fundiária urbana. As ZEIS deverão ser mapeadas no plano diretor de acordo com as necessidades de cada região do município.

XIV. Contribuição de melhoria – É um instrumento tributário que permite ao Município recuperar, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Sua incidência ocorre em cada imóvel beneficiado, na medida do acréscimo do seu valor venal.

Independentemente desses e dos demais instrumentos previstos pelo Estatuto da Estatuto da Cidade, o Estatuto da Metrópole, em seu artigo 9º, prevê dez instrumentos específicos, como vimos, com o objetivo de buscar a governança interfederativa e manter as peculiaridades econômicas, sociais, ambientais e geográficas de cada cidade. A seguir, serão apresentados cada um deles.

9.1 I – Plano de desenvolvimento urbano integrado;

O Estatuto da Metrópole dispõe que todas as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas brasileiras elaborem e aprovem os PDUIs nos próximos três anos a contar da sanção da lei. O PDUI estabelece diretrizes, projetos e ações para que se oriente o desenvolvimento urbano e regional, com o fim de buscar melhorar a condições de vida da população metropolitana, reduzindo, na medida do possível, as desigualdades.

O Plano prevê a implementação de macrozoneamentos com o fim de dar fim às desigualdades socioeconômicas. Entre suas diretrizes, está a estruturação de uma rede de polos metropolitanos que visem melhorar a condição de vida das áreas mais distantes dos centros urbanos.

As diretrizes norteadoras do PDUI são:

I. a orientação da ocupação urbana;

II. a intensificação do uso das áreas urbanizadas ociosas;

III. a melhoria na distribuição das atividades no território;

IV. a garantia de abastecimento de água para futuras gerações;

V. a promoção de corredores ecológicos para manter a biodiversidade e preservar os mananciais;

VI. a garantia de um marco legal construído coletivamente.

Esse instrumento estabelece, como base em um processo de planejamento permanente, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana, pela articulação entre os municípios, a fim de que, por meio da definição de uma estratégia e da integração metropolitana das funções públicas se busque o interesse comum.

Nesse sentido, o PDUI é um plano que contém diretrizes e a estruturação

dos meios interfederativos para se implementar o desenvolvimento urbano integrado da Metrópole, aestruturação da governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações que integram o sistema de planejamento urbano a ser proposto no Projeto de Lei. Para o sistema de gestão desse plano deverá ser constituída uma instância colegiada deliberativa, com participação da sociedade civil para debate, elaboração e aprovação do Plano. (SÃO PAULO, s/d)

9.2 II – Planos setoriais interfederativos;

Instrumento que contém as diretrizes e políticas dadas pelos diversos setores de atuação de governança interfederativa. Diz respeito às principais políticas urbanas que incidem sobre o espaço regional, tais como saneamento básico, coleta e disposição final de resíduos, habitação, mobilidade, redução de riscos, recuperação ambiental e outras. Tais políticas, cujos instrumentos de implantação são os planos setoriais, na maior parte das vezes estão relacionadas a dinâmicas que não se limitam ao espaço dos municípios, ultrapassando suas fronteiras administrativas e requerendo a construção de estruturas de governança interfederativa capazes de garantir a plena realização dos objetivos e diretrizes fixados em níveis nacional e estaduais.

9.3 III – Fundos públicos;

Fundos públicos são instrumentos criados por meio de planejamento orçamentário e desenvolvimento de objetivos legais definidos. O gerenciamento administrativo do fundo deve seguir as normas da legislação que o criou, o que facilitará a averiguação de erros por meio da fiscalização e da regulamentação pelo próprio setor público a ele vinculado. Podem ser valiosas fontes de recursos para a implantação de planos e programas setoriais, no âmbito do enfrentamento dos problemas de interesse comum de determinada unidade regional.

9.4 IV – Operações urbanas consorciadas interfederativas;

O Instituto das Operações Urbanas Consorciadas – OU é extremamente útil de áreas degradadas ou que estejam em vias de degradação. Há um estudo aprofundado com alteração particular do coeficiente básico daquela região, circunscrita por norma própria dos dois Estados que pertencerem as áreas dos Municípios envolvidos. O processo envolve a emissão de CEPACs (Certificados de Potencial Adicional Construtivo) com o intuito de atrair investidores para a Operação.

Segundo José Afonso da Silva, “toda a atuação que envolve alteração da realidade urbana com vista a obter nova configuração da área constitui operação urbana” (SILVA, 2010). Segundo o Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, está previsto que lei municipal, com base no plano diretor, pode delimitar área

para aplicação de operações consorciadas.

O que se amplia, nesse caso, é que essas operações poderão ocorrer em setores urbanos contidos nos territórios de múltiplos Municípios, de forma a possibilitar as transformações urbanas pretendidas pelos respectivos planos diretores.

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

As zonas a se refere a lei dizem respeito não somente às ZEIS. No caso de haver interesse, os municípios limítrofes a essas zonas também poderão, a qualquer tempo, instituir zoneamento específico para que sejam utilizados os instrumentos de política urbana. Além disso, por estarem dotadas de atributos ambientais, receberão tratamento diferenciado: regime jurídico o meio ambiente artificial (FIORILLO, 2014).

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

Os consórcios públicos estabelecem convênios de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos de interesse comum e foi regulamentado pela Lei nº 11.107/2005, Lei dos Consórcios Públicos. Trata-se de uma associação entre entes federados, com o objetivo de planejar, regular e a executar de atividades de um modo geral ou destes serviços.

Um exemplo bem-sucedido desses convênios é o Consórcio Intermunicipal Grande ABC que, por meio do Comitê de Programa Resíduos Sólidos, com apoio da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP, elaborou um Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. O Consórcio abrange os sete municípios pertencentes a Região do Grande ABC: Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra. O Projeto desenvolvido tem como foco a separação de materiais recicláveis e dos resíduos da construção civil e a educação ambiental.(Consórcio, 2016)

9.7 VII – Convênios de cooperação;

Convênios de cooperação constituem modalidade de ajuste administrativo a fim de realizar um objetivo especifico. Os objetivos podem estar ligados à água, pavimentação de vias de acesso ou mesmo resíduos sólidos, como viu-se no exemplo do Consório Intermunicipal Grande ABC. O convênio pode ser realizado entre instituições públicas ou privadas.

9.8 VIII – Contratos de gestão;

Trata-se de um acordo celebrado entre poder público e órgãos e entidades

da administração direta, indireta e entidades privadas qualificadas para alcançar metas preestabelecidas. Na hipótese a idéia seria identificar uma entidade interfederativa ou que servisse a mais de um município, de forma a dinamizá-la por meio de um contrato de gestão, de forma a viabilizar um maior numero de utentes ou a cobertura de área maior do que a originalmente prevista.

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

A compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana deverá ser feita na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa. A compensação por serviços ambientais é uma forma de incentivar a preservação ambiental, ao mesmo tempo que busca conciliar com a geração de renda em especial na zona rural das cidades ou em cidades litorâneas, próximo ao mar ou a regiões do Mangue, como é o caso de Santos e Cubatão.

Este tema foi abordado no comentário do artigo anterior e se refere a um valor monetário dado a determinados elementos naturais com vistas à recomposição de biomas afetados por ação antrópica.

9.10 X – Parcerias público-privadas interfederativas.

A relação entre os entes federados e a união, com o Estatuto da Metrópole, tem grande chance de mudar, para buscar atender as demandas da população e das empresas. Para isso, cada vez mais se pensou em ações que envolvam governança interfederativa cujas responsabilidades compartilhadas busca o desenvolvimento urbano de todos.

As PPPs são parcerias em que entes estatais e entes privados estabelecem a fim de buscar o desenvolvimento de políticas públicas setoriais. Essas políticas podem a renovação urbana, a produção habitacional, o sistema de transporte, entre outros. Embora submetidas a regime específico, as PPPs se submetem também às regras das concessões tradicionais de serviços públicos.

As concessões tradicionais são aquelas em que o particular presta o serviço e assume os riscos, em contrapartida tem maior liberdade empresarial. No entanto, a remuneração está atrelada ao desempenho. Todavia. Para alguns contratos de PPPs, os riscos são divididos e prazo de duração tem duração mínima de 5 anos, podendo chegar até 35 anos. O seu objeto é o fornecimento em conjunto de um bem ou de uma obra.

O Estado de São Paulo utiliza muito dos PPPs no quesito mobilidade, tanto com concessionárias que preservam e melhoram as rodovias do Estado, como na construção de linhas de Metrô e complexos hospitalares.

Como se viu, o artigo 9º do Estatuto tem como objetivo o desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas.

Para isso, nele está previsto alguns instrumentos que, como vimos, são os meios materiais para execução das disposições gerais previstas no próprio Estatuto da Metrópole, no Estatuto da Cidade edemaislegislações e normas que visem ao desenvolvimento urbano.

Os municípios integrantes de aglomerações urbanas ou regiões metropolitanas devem prover condições para que a população participe efetivamente dos processos de planejamento e execução de políticas públicas ambientais e urbanísticas. Com a nova lei, está-se garantindo, por meio de planejamentos integrados, os direitos fundamentais na região.

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

O Estatuto da Metrópole foi criado sob a justificativa de que seriam necessárias normas integradoreas e coerentes para regulamentar a condução das unidades interfederativas estabelecidas no parágrafo 3º do art. 25 da Constituição Federal. Essa legislação, em parte por ter poucos anos de vigência, está sendo paulatinamente incorporada na dinâmica metropolitana e as RM e AU existentes estão prontas para cumprir o prazo de três anos estabelecido para a elaboração dos seus respectivos PDUI, nos termos indicados. O texto da Lei determina a participação dos Estados, regionalmente, para aplicação de normas específicas.

Neste artigo consigna-se que as regiões metropolitanas e aglomeraçoes urbanas devem contar com o PDUI e que este deveria ser aprovado por meio de lei estadual. Efetivamente, a aprovação desse instrumento parece ser algo simples. Contudo, não o é. Isso pelo fato de que já existem entidades federativas levantando a inconstitucionalidade dessa medida diante da possível quebra da autonomia municipal, garantida pela própria Constituição Federal. A *contrario* sensu, deve-se deixar claro que o Municipio participa do colegiado responsavel pelas decisóes da entidade.

Desta forma, o PDUI é um plano que deve ser deliberado no seio da autarquia regional formada pela lei complementar estadual, no formato indicado pelo parágrafo terceiro do art. 25 da Constituição Estadual. Significa dizer que deve passar por todas as instâncias deliberativas, sobretudo pela discussão e deliberação da sociedade civil, de forma a se elaborar um texto final para a aprovação do colegiado formado pelos prefeitos das municipalidades e do representante do Estado em que se situam.

Uma vez aprovado, o texto final é encaminhado à Casa Civil do Governo do Estado para que este, por mensagem (projeto de lei) envie à Assembléia Legislativa. Nesse órgão legislativo deve existir uma Comissão de Assuntos Metropolitanos para deliberar acerca da discussão dos elementos normativos

contidos no projeto enviado. Isso sem mencionar que a Casa Civil também pode ter estabelecido modificações por parte do governo estadual.

Trata-se de procedimento complexo que envolve a passagem do projeto por diversas instâncias e autoridades para que se tenha um texto final. Ademais, não se pode desconsiderar a necessária participação popular, elemento fundamental em todo processo de encaminhamento legislativo.

De acordo com as últimas notícias veiculadas no site do STF já houve ajuizamento de acao pelo governador do Estado do Pará. Segundo ele os dispositivos do Estatuto da Metrópole violam a autonomia dos entes federativos, principio previsto na Constituição Federal. Essa ação, ADI 5857, de 2018, nos termos questionados pelo governador, as previsoes representam inequívoco excesso legislativo, afrontando o principio federativo.[1]

Essa ação não deve prosperar. Isso pelo fato de ser realmente imprescindível uma regulamentação fundamentada no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, que possa estabelecer bases para melhor aproveitamento da estrutura regional e assim melhor organizar as FPICs a cargo dos entes federativos, bem como outras organizações permitidas em lei.

10.1 § 1º Formulação de planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

Esses planos referem-se a outras prioridades que a agência metropolitana, por meio de seus Municípios integrantes, venha a deliberar. São ações destinadas a cumprir alguma política pública destinada à Região.

Com relação a isto, o Ministério do Meio Ambiente criou os planos setoriais de mitigação e adaptação para o atendimento do compromisso voluntário das entidades federativas reunidas por fatos de risco, por exemplo. O Decreto nº 7390/2010 "prevê a elaboração de Planos Setoriais com a inclusão de ações, indicadores e metas específicas de redução de emissões e mecanismos para a verificação do seu cumprimento."

Segundo as orientações do MMA, os Planos Setoriais devem incluir ações de adaptação, definidas pela Lei nº 12.187/2009 como iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos em face dos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. (BRASIL, 2009)

Esse e outros acordos podem ser feitos entre algumas ou mesmo todas as municipalidades. As operações urbanas consorciadas podem ser também um bom exemplo de ações interfederativas da espécie.

10.2 § 2º Obrigatoriedade do Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor.

Não deveria ser diferente. O Município integrante de entidade coletiva

[1] BRASIL,*Dispositivos do Estatuto da Metrópole são objeto de ADI no Supremo.* Disponível em <www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=366918>.Acesso em 17 jan. 2018.

deve submeter-se à determinação constitucional de criar plano diretor dentro dos prazos fixados. É fundamental também que atente ao art. 41 que indica expressamente a obrigatoriedade dos municípios pertencentes à entidades coletivas a apresentar esse plano diretor.

É fundamental para sua identidade que se crie esse planejamento para que as normas orçamentárias tenham a direção correta e se possam estabelecer as prioridades dentro da realidade existente no Município. É certo que a autarquia que dirige a região metropolitana ou aglomeração urbana também indica metas de curto, médio e longo prazo. Isso não significa dizer que o Município que dela faca parte não tenha que relacionar as prioridades da circunscrição que administra.

Desta forma, o Município está obrigado a elaborar dentro dos prazos fixados em lei, com a participação popular opinando e votando, sempre com o apoio dos entes públicos locais na promoção de circunstancias favoráveis à obtenção da participação do maior numero de munícipes possível.

10.3 § 3º Compatibilização do plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana dos municípios que elaborarem PDVI pela entidade coletiva.

A elaboração do PDUI, aprovado por lei complementar estadual, pela redação dada por este dispositivo não eximiria o Município de integrar seu plano diretor com as diretrizes fixadas para a unidade regional que participa, em sintonia com a Constituição Federal e com o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

A importância de uma governança interfederativa torna-se aqui evidente. Porém ,ao determinar a compatibilização do plano diretor com o de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), aprovado por meio de lei estadual. Como referido anteriormente, já se ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal pelo governador do Estado do Pará. Para ele, a fixação de obrigação legal aos entes federados quanto a imposição de sanções são inconstitucionais. Para ele seria uma quebra do pacto federativo e teria oposição ao que prevê o art. 18 da Constituição Federal.[2]

Isso é fundamental, não somente para cumprir o que esta nesta norma, mas também para estabelecer diretrizes gerais de planejamento, gestão e execução das funções de interesse comum. Isso reforça o papel do governo estadual, que passa a ter uma importância maior para o destino de um conjunto de cidades.

Martins de Sá et al. sublinham que, nessas entidades, o Município participante deverá compatibilizar seu Plano Diretor com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da unidade territorial urbana (art. 10, § 3º) no prazo de três anos após a sua aprovação.É a lei estadual que o aprova, sob pena de

[2] BRASIL, *Dispositivos do Estatuto da Metrópole são objeto de ADI no Supremo.* Disponível em <www.stf.jus.br/ portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=366918.>.Acessado em 18 jan. 2018.

o prefeito incorrer em improbidade administrativa. O governador ou agente público que deixar de tomar as providências necessárias para elaborar ou aprovar, no mesmo prazo de três anos, também incorrem na mesma pena se não derem prioridade ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado até a data de entrada em vigor dessa lei, mediante lei complementar estadual. Diante de toda ênfase dada ao PDUI pelo Estatuto da Metrópole observa-se que o legislador o considerou elemento primordial ao desenvolvimento urbano, isso tambem pelo fato de lhe ser conferido mais três artigos.

Esse dispositivo teria também o objetivo de frear a criação dessas entidades com base em simples características geográficas. No ano passado, foram criadas três novas regiões metropolitanas no Brasil (Ribeirão Preto-SP, Sobral-CE e Porto Velho-RO), segundo dados do IBGE. Com isso, passaram a existir no país 69 regiões metropolitanas de acordo com números divulgados pelo Instituto em maio de 2017. Um aumento de 33 horas RMs em sete anos, pois no censo do mesmo IBGE, publicado em 2010, eram 36 regiões metropolitanas, na maioria das vezes, criadas sem uma estrutura de governança interfederativa, como é determinado pela Lei. (CASTRO, LIMONAD, 2014)

10.4 § 4º Aprovação do PDUI pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.[3]

Um dos objetivos da legislação é organizar o planejamento, gestão e exercício das atribuições municipais e estaduais nas unidades regionais mencionadas. Uma maneira de, em conjunto, analisar os problemas e determinar soluções. Também determinar como os recursos disponíveis devem ser empregados, pois estes são escassos em todos os momentos, sobretudo quando o País enfrenta uma crise econômica. (MOURA, FIRKOWSKI, 2008)

Ao mesmo tempo que atribui aos Estados a regulamentação do PDUI, mediante lei, há a necessária aprovação pela instância colegiada, tal qual indica a segunda parte do artigo. Deve-se compreender que essa entidade é a geralmente formada pelos prefeitos municipais do grupamento formado por lei estadual, bem como pelo representante do Estado ou Estados que tenha municipios envolvidos.

Autores como Alves ainda acrescentam um "etc" para deixar claro que é possível incorporar outros aspectos. "A autonomia municipal não é estratificada, nem incontrastável em seu conteúdo. Ela se refere particularmente ao interesse local, que, abstratamente considerado, permite ser determinado em seu conteúdo, conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele direcionados." (ALVES, 1998)

O desafio da governança interfederativa na elaboração do plano de desenvolvimento integrado exige uma pauta comum, que consiga se sobrepor

[3] N.R.: ver posfácio.

a demandas locais, mas que seja do interesse de todos os entes envolvidos, respeitando uma capacidade fiscal e financeira de cada município. Dentro da capacidade limitada de investimento, especialistas como Negreiros sugerem a busca por novos atores de financiamento e que os agentes públicos convidem atores privados à participação. Ressalta também que as desigualdades populacionais das cidades tendem a causar resultados negativos na eficiência da gestão metropolitana e na governança interfederativa determinada pela legislação para elaborar o plano a ser aprovado pelas assembleias estaduais.

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

A revisão periódica dos planos de desenvolvimento urbano integrado é uma necessidade determinada pelo fato das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas - objetos de intervenção dos planos – serem realidades dinâmicas, em constante mutação.

A Lei Federal nº 13.089, de 13 de janeiro de 2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, não somente torna obrigatória a revisão periódica como também estabelece as condições que deverão ser observadas na elaboração dos planos, objetivando que a produção dos mesmos esteja em consonância com a realidade em movimento.

Para isso, a lei define que os planos deverão ser produtos de um processo de planejamento permanente, elaborados por corpos técnicos identificados com a realidade para a qual trabalham e serem amparados por estrutura administrativa que ofereça suporte técnico adequado.

O Estatuto da Metrópole materializa essas condições em vários dispositivos.

Primeiramente, ao definir em seu artigo 3º que o planejamento é o objetivo central da criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas:

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

Em seguida, ao definir que o plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana ou aglomeração urbana é um dos instrumentos para realização desse objetivo:

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

> **I –** plano de desenvolvimento urbano integrado; [...]

Por fim, no *inciso VI do artigo 2º,* ao estabelecer a função que o plano cumpre no processo de planejamento:

> [...] **VI -** plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana"; [...]

Portanto, no âmbito do Estatuto da Metrópole o plano de desenvolvimento urbano integrado é instrumento de um processo permanente de planejamento, estando a obrigatoriedade de sua revisão decenal (no máximo a cada dez anos) relacionada ao fato de ser um produto que propõe interferir na realidade urbana regional, portanto em processos dinâmicos e que exigem acompanhamento e revisão contínuos.

O conceito de planejamento urbano como processo contínuo é relativamente recente, sendo produto de alterações que foram ocorrendo na prática ao longo do século XX.

No Brasil as intervenções destinadas a ordenar as funções urbanas assumiram várias formas.

A primeira, na virada do século XIX para o século XX, materializou-se nas intervenções urbanas destinadas a conter a crise por que passavam as cidades em decorrência da expansão acelerada da ocupação e que resultou em sucessivas epidemias nas principais cidades brasileiras. Essas intervenções, que assumiam forma de desenho urbano, objetivando superar problemas instalados e ordenar a expansão das cidades, tinham acentuado cunho sanitarista. Objetivavam debelar as causas das epidemias, originadas pela falta de saneamento e ao mesmo tempo mudar a feição das cidades, através de um ordenamento que garantisse a eficiência das atividades urbanas tendo por base a salubridade e beleza.

Na década de 1960, frente à crise decorrente da nova onda de expansão urbana acelerada, introduziu-se a ideia do plano diretor, inicialmente de caráter físico. Tinha por função enfrentar os efeitos dos problemas urbanos, ordenando a cidade do ponto de vista físico (com base em normas como parcelamento, zoneamento) sem, contudo, enfrentar as questões sociais subjacentes a esses problemas.

Os governos militares atribuíram especial importância ao planejamento urbano, tendo inclusive condicionado o acesso dos municípios aos financiamentos federais à existência de planos diretores. Esses planos tinham como objetivo

> [...] a racionalização dos custos de urbanização, objetivando maior eficiência econômica. Diagnósticos

> extensos, levantamentos de dados quantitativos, proliferação de índices para medir as necessidades e a qualidade urbana eram a tônica. (GOMES, 2006)

A ineficácia dessas abordagens derivou para a ideia do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que contemplava questões sociais e econômicas. Ainda assim, a pouca aderência das propostas ao mundo real resultou no descrédito desses planos. A avaliação dessas experiências mostrou que seus resultados, aquém do minimamente esperado, estavam relacionados ao fato de serem meros produtos que se esgotavam em si mesmos, os chamados planos-produto.

> [...] elaborados em geral por entidades alheias à administração e com poucas possibilidades reais de operacionalização muitas vezes desconhecendo o conjunto de ações diárias que moldam o aspecto físico da cidade e a vida urbana". (SANTOS, 1976: p. 19)

Nesta fase, que ficou conhecida como da indústria de planos diretores, era comum que os mesmos previssem a sua revisão periódica, mas mesmo nestes casos sem apresentar resultados que os tornassem mais eficazes como instrumentos de gestão urbana pois, via de regra, as revisões, quando ocorriam, limitavam-se a alterações pontuais ou resultavam em um novo plano produto.

Como resposta consolidou-se a ideia do plano diretor como parte de um processo de planejamento contínuo e não mais como um produto que se encerra em si mesmo, ou seja, que se esgota na elaboração de um plano.

A novidade desta concepção é que ela articula duas atividades inseparáveis, o planejamento e a gestão. Segundo CECIERJ (s/d), planejar é"antever processos futuros, prognosticar a evolução de tendências, elaborar um plano ou um programa com o objetivo de coordenar ações preventivas ou necessárias contra os efeitos do crescimento territorial desordenado (...)" e a gestão urbana é a efetivação das diretrizes e ações preconizadas pelos planos e programas. Portanto, planejar refere-se ao futuro, ou seja aos "(...) desdobramentos de um processo (...)" (CECIERJ, s/d) e a gestão tem relação com o presente pois "(...) significa administrar uma situação, tendo em vista necessidades imediatas." (CECIERJ, s/d).

Esses dois aspectos (planejamento e gestão) "(...) concorrem em uma mesma direção, a saber: a valorização da prática de planejamento [...] procurando intensificar a relação planejamento-realidade".(SANTOS; 1976, p.15)

Nesse contexto, planejar o urbano num processo contínuo passou a demandar uma estrutura específica e permanente do poder público para essa finalidade.

> Esta fórmula preconiza, para sua implantação, a existência de uma estrutura adequada (com preocupação

> mínima pela quantidade e qualificação dos elementos que compõem essa estrutura). (SANTOS, 1976, p. 19)

Portanto, o planejamento permanente pressupõe também a formação de um grupo técnico dotado de expertise, apto a conhecer e monitorar a realidade que se quer planejar e indicar as intervenções necessárias para fazer frente aos problemas identificados.

Somente estruturas e equipes permanentes podem oferecer condições de controle da situação objeto de planejamento, pois oferecem meios para que a atividade de planejar – que compreende a elaboração e revisão do diagnóstico e do prognóstico, a definição e revisão de diretrizes, objetivos e metas, seja levada a efeito com chances de produzir resultados mais palpáveis.

O Estatuto da Metrópole alinha-se a essa concepção, que integra planejamento e gestão, ao estabelecer que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará diretrizes específicas, dentre as quais:

> implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum [...]. (Artigo 7ª, inciso I)

Essa diretriz sintetiza o objetivo central da criação de regiões metropolitanas, que é integrar o planejamento e as ações dos municípios que a compõem. A integração, por sua vez, estende-se também à gestão metropolitana, pois o Estatuto preconiza o"estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum" (Artigo 7º, inciso II).

Pode-se afirmar que a revisão periódica é um instrumento de gestão, imprescindível na prática do processo permanente de planejamento.

O Estatuto inclusive determina a incorporação dessa linha de atividade ao processo de planejamento quando estabelece que o plano de desenvolvimento urbano integrado deverá definir "o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições" (Artigo 12, inciso VI).

Importante salientar, que além de permanente "o planejamento (...) deve ser entendido como um processo de construção coletiva (...)" (MARQUES, 2015, p. 1), o que torna fundamental a participação da população na gestão, ou seja, em todas as etapas do processo. Quanto a isso, o artigo 7º, inciso V é claro ao estabelecer a obrigatoriedade da "participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum".

Quanto a efetividade da exigência contida no artigo 11, que estabelece o

prazo limite de dez anos para a revisão do plano, resta indagar qual a responsabilidade dos gestores em caso de não atendimento desse prazo.

Embora o artigo 11 estabeleça a obrigatoriedade da revisão, não há menção de responsabilidade a que estará sujeito o governador ou agente público, que atue na governança interfederativa, que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento dessa disposição.

Nestas condições, resta invocar a aplicação, por analogia, do artigo 21, que estabelece que incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências para elaborar e aprovar o plano de desenvolvimento urbano integrado no prazo de três anos.

O planejamento integrado é um dos objetivos da institucionalização das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos e o plano de desenvolvimento urbano integrado é o instrumento para alcançar esse objetivo.

O Estatuto da Metrópole define o plano como produto de processo permanente de planejamento, porque os objetos deste, a região metropolitana e aglomeração urbana, são realidades dinâmicas que exigem avaliação continua. Ao estabelecer o planejamento como processo contínuo, o Estatuto incorpora a gestão como elemento indissociável da atividade de planejar. Nesse contexto, a revisão periódica constitui um instrumento imprescindível para a gestão do processo de planejamento.

Embora a revisão seja obrigatória, o Estatuto não define a responsabilidade a que estará sujeito o gestor que não atender essa disposição, podendo-se por analogia entender como aplicável o disposto no artigo 21, que estabelece que incorre em improbidade administrativa aquele que não respeitar o prazo fixado para elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado da região metropolitana.

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

Este artigo dispõe acerca do conteúdo mínimo e do processo de elaboração, monitoramento e controle do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) de região metropolitana (RM) ou de aglomeração urbana (AU), instituído pela referida norma.

No que respeita a este plano, criado pelo inciso VI do artigo 2º desta mesma norma, consiste em importante instrumento para a consolidação de ações integradas de desenvolvimento urbano no âmbito territorial da unidade regional. Neste aspecto, o caput do artigo 12 traz relevante definição quanto à sua

abrangência, ao estabelecer que este "deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais".

Portanto, afasta-se a visão parcelar e fragmentada, ao menos em termos de abrangência territorial, característica do assim denominado "planejamento estratégico", que se disseminou a partir da década de 1990, no Brasil, por meio da transposição de modelos adotados no exterior, de inspiração marcadamente neoliberal. Desta forma, fica claro que o planejamento regional deve partir de uma visão de conjunto, como no início do século XX já defendia Francisco Rodrigues Saturnino de Brito[4], um dos fundadores do urbanismo como campo de estudos em nosso país.

12.1 § 1º O plano previsto no caput deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

Em se tratando do disposto nos incisos deste §1º, que apresenta o conteúdo básico do PDUI, observa-se que a ausência de articulação entre a dimensão espacial e o limitado arcabouço institucional previsto pela legislação brasileira, limita as chances de dotar as RM de instâncias governativas metropolitanas que garantam efetiva legitimidade funcional, social, política e institucional. Esta limitação torna a ação pública sobre estes territórios incapaz de enfrentar os desafios a estes inerentes, em face da complexidade da vida social de nossos tempos.

Outrossim, o conceito de "área rural" não é de entendimento comum, inclusive podendo estar ausente da legislação municipal, como no caso do município de Santos, cidade polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), localizado no litoral de São Paulo. Contudo, os critérios para definição de área rural, para fins ambientais, foram instituídos pela Resolução n° 302/02 do CONAMA, em oposição à definição de "área urbana consolidada", definida pelo inciso V do artigo 2º, como sendo aquela que atende aos seguintes critérios:

> a) definição legal pelo poder público;
>
> b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana:
>
> 1. malha viária com canalização de águas pluviais,
>
> 2. rede de abastecimento de água;
>
> 3. rede de esgoto;
>
> 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública;
>
> 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos;

[4] Em suas obras publicadas em português, Brito assim traduzia o que em francês denominava-se *plan d'ensemble*.

> 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; e
>
> c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km^2.

De maneira análoga, o artigo 32 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que instituiu o Código Tributário Nacional (CTN), ao definir critério territorial para lançamento do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, considera como zona urbana, definida em lei municipal, áreas que possuam, no mínimo, dois dos seguintes "melhoramentos":

> Art. 32º [...]
>
> **I -** meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
>
> **II -** abastecimento de água;
>
> **III -** sistema de esgotos sanitários;
>
> **IV -** rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
>
> **V -** escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

No § 2º do mesmo artigo, o CTN estabelece que lei municipal pode considerar urbanas "as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana", que integram"loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior".

Logo, se a definição de "área rural" for tomada por oposição à "área urbana" ou à "zona urbana", afasta-se a possibilidade de interpretações da lei que venham a excluir do escopo do PDUI áreas de unidades de conservação, onde atividades econômicas tipicamente rurais, como pecuária e agricultura não sejam exercidas, o que sem dúvida é um significativo avanço.

Atualmente, o conceito está definido no art. 2º, X, da Lei n. 11.952/2009, alterada pela Lei n. 13.465/2017, que estabelece o critério da destinação como sendo o fundamental para diferenciar o que é rural ou urbano.

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

Todavia, embora o caput do artigo 12 privilegie a visão de conjunto para elaboração do PDUI, o §1º, que dispõe acerca de seu conteúdo mínimo, em seu inciso I prevê a fixação de "diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos". Desta forma, ainda que a visão de conjunto seja destacada, privilegia-se o enfoque econômico, dando espaço para que no PDUI sejam

previstos projetos e ações que podem concentrar vultosos recursos, o que pode provocar possíveis desequilíbrios espaciais, como largamente criticados em Arantes et alii (2000).

12.3 II – O macrozoneamento da unidade territorial urbana;

Quanto ao inciso II deste parágrafo, que insere no rol dos componentes do PDUI o "macrozoneamento da unidade territorial urbana", cabe ressaltar o caso de municípios costeiros, que estão inseridos em áreas que já possuem ou para as quais ainda deve ser instituído o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), por força do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, instituído pela Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, e regulamentado pelo Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, assim como por leis e decretos estaduais. Ora, é perfeitamente admissível, nestes casos[5], que o macrozoneamento adotado seja compatibilizado pelo que já foi instituído pelo ZEE, de forma a evitar sobreposição de competências, duplicidades e conflitos no planejamento e gestão territoriais. Contudo, a lei não é clara ao eximir da obrigação de instituição do macrozoneamento às unidades regionais inseridas em áreas objeto de ZEE, o que poderá ensejar muita discussão, caso a questão não seja efetivamente dirimida.

12.4 III – As diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

Este dispositivo estabelece como requisito do PDUI "as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano", trata-se, sem sombra de dúvida, de um aspecto inovador e de fundamental interesse para a defesa do equilíbrio espacial, na medida em que a política urbana desenvolvida por municípios integrantes de RM afeta fortemente a dinâmica urbana e a configuração do espaço regional. O que se observa em muitas RM é que a instituição de legislação urbanística com elevado grau de detalhamento e exigências, assim como o estabelecimento de parâmetros urbanísticos excessivamente permissivos em alguns municípios, tendem a conduzir à produção imobiliária voltada à minoria de maior renda. Este processo resulta em valorização imobiliária de áreas com melhor oferta de infraestrutura e equipamentos públicos, acentuando a gentrificação e processos migratórios para áreas periféricas e municípios vizinhos. Consequentemente, estes municípios passam a ser fortemente afetados pela aceleração descontrolada do crescimento demográfico e graves consequências em termos de segregação socioespacial e degradação ambiental. Este processo ocorre na RMBS, em que a legislação urbanística nos municípios centrais, em especial no caso de

[5] É o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, cujo ZEE foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº Decreto nº 58.996, de 25 de março de 2013, que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista, em atendimento à Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998, que dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro de São Paulo.

Santos, construiu um padrão imobiliário inacessível para as classes sociais com menor renda, conforme estudos de Carriço (2011; 2002).

Apesar de meritória a aplicação deste dispositivo deve enfrentar grandes dificuldades para consolidar-se em nossas RM, em face do enorme poder político de grupos econômicos que atuam na dinâmica imobiliária e do baixo nível de coerção que o Estatuto da Metrópole estabelece para este e outros instrumentos, como também a baixa aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, apesar de constantes nos planos diretores municipais. Na realidade, o grau de efetividade deste dispositivo do Estatuto da Metrópole em muito dependerá do controle social e da autuação dos órgãos de fiscalização, como Câmaras municipais e Ministério Público, no processo de elaboração do PDUI.

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

No mesmo diapasão, não se deve esperar que a aplicação do requisito instituído pelo inciso IV do mesmo parágrafo seja pacífica. A desejável e indispensável "articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana", conforme mencionado anteriormente, não é um objetivo simples de alcançar, pois pode requerer o enfrentamento de interesses econômicos e corporativos vinculados a setores da administração pública, concessionárias de serviços públicos e sindicatos organizados em torno de áreas importantes como saneamento ambiental e transportes, por exemplo.

12.6 V – A delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e [6]

No tocante à "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", objeto do inciso V do parágrafo em comento, abre-se uma oportunidade relevante, pois as referidas áreas nem sempre obedecem aos estritos limites do território municipal e muitas vezes podem ser objeto de regulamentações locais díspares, que provocam fragilidades no processo de controle da ocupação e da preservação de unidades de conservação. É possível antever, no entanto, que a institucionalização deste instrumento também enfrente alguma resistência, no tocante às limitações do direito de propriedade, assim como ao "localismo decorrente da autonomia municipal" apontado por Ribeiro et alii (2015).

Assim, deve ser objeto de debate e pactuação, entre os municípios das unidades regionais, o uso e aplicação de instrumentos urbanísticos já estabelecidos no Estatuto da Cidade que possam promover as compensações

[6] N.R.: ver posfácio.

necessárias, como por exemplo, a utilização da transferência do potencial construtivo. Neste sentido, cabe destacar a possibilidade de constituição de consórcios públicos entre os municípios que integram uma determinada unidade regional, dentre os instrumentos de governança interfederativa, que pode constituir-se em possibilidades de cooperação e articulação regional entre os municípios, no fortalecimento das suas pautas de interesse comum, a semelhança da região do Grande ABC Paulista. (VIANA, 2005, p. 183-226)

12.7 VI – O sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

Este é um requisito fundamental para qualquer tipo de plano que de fato se queira implantar. Contudo, não é da tradição do planejamento territorial, no Brasil, a instituição de sistemas fortes de monitoramento de metas e ações estabelecidas por planos setoriais ou por planos diretores, conforme exposto em Villaça (2005). Esta é uma fragilidade que compromete imensamente a efetividade dos planos, cuja proliferação passou a ocorrer após a década de 1960, muito antes da sanção do Estatuto da Cidade. No que concerne a este sistema, o Estatuto da Metrópole não detalha como o acompanhamento e controle deve ser instituído e fiscalizado. Seria importante esclarecer como seria constituído este sistema, como por exemplo, por meio da construção de conjuntos de indicadores objetivos, que tornassem mais simples o monitoramento do nível de efetividade dos planos, por parte da sociedade e dos órgãos de controle. Portanto, é muito provável que esta fragilidade abra um flanco para a elaboração de planos com baixo nível de efetividade.

É fundamental a institucionalização de um sistema apto a controlar as disposições do PDUI. Certamente este órgão já deve estar estabelecido na lei complementar criadora da entidade coletiva. Neste instrumento legislativo já estão impressos os órgãos fundamentais que devem funcionar na agência metropolitana ou de aglomeração urbana.

Não se pode olvidar, também, que se deve contemplar a representação da sociedade civil e da população no acompanhamento de todos os instrumentos estabelecidos para cumprimento a curto, médio e longo prazo. Isso também engloba o respeito dos planos diretores dos municípios envolvidos diante das disposições do PDUI. Apesar de este aspecto estar sendo objeto de ADI, enquanto a Corte Suprema não se manifestar, mantém-se a regra que os planos diretores devem seguir as diretivas do PDUI.

Este aspecto não atenta diretamente contra a autonomia municipal, pois a presença de todos os municípios é garantida no órgão colegiado da RM ou AU diretamente pelo chefe do Executivo local. Se houver alguma disparidade ou elemento que possa destoar da média de inserções normas a uma regulação genérica, como o PDUI, certamente isso pode ser objeto de discussões capazes de excluir o dispositivo contestado.

12.8 § 2º No processo de elaboração do plano previsto no caput deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

A propósito da fiscalização da elaboração e da aplicação do PDUI, de forma semelhante ao que o Estatuto da Cidade[7] estabelece, no que se refere aos planos diretores, o §2º do artigo em análise prevê dispositivos que objetivam assegurar o pleno debate e andamento adequado da entidade coletiva

12.9 I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população (MP nº 8/2018).

A promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acompanhamento pelo Ministério Público[8]. No entanto, o Estatuto não prevê a criação de instrumentos importantes de controle social, como conselhos, nem a realização de conferências regionais. As únicas exigências são as de que o PDUI "seja aprovado pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole, que deve prever a participação de representantes da sociedade civil" e de acordo com o §4º do artigo 10. Todavia, a lei não estabelece como a representação da sociedade civil deve ser constituída, o que caberia regulamentação, para não dar margem a processos bem conhecidos de cooptação e clientelismo, que são característicos do sistema político brasileiro.

O Estatuto da Metrópole vem suprir a lacuna aberta pelo Estatuto da Cidade, que trata apenas tangencialmente da questão metropolitana. Em seu conjunto, a norma traz alguns avanços, ao instituir uma visão territorial mais abrangente e que se coaduna com o fenômeno metropolitano ou fato metropolitano, cuja essência é a metrópole. Fruto de um processo de urbanização tardia e acelerada das cidades brasileiras, em especial nas regiões e cidades de maior dinamismo econômico, muito em função do processo de industrialização e da migração, que derivam no inchaço das grandes cidades e com isso, a criação na década de 1970 das primeiras regiões metropolitanas em âmbito federal[9] (BRASIL, 1973).Portanto, o que caracteriza uma região metropolitana é a intensa urbanização, que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas (MOREIRA, 1989, apud VIANA, 2010).

Todavia, há limites e desafios ainda a serem superados, tendo em vista que a norma não fixa critérios efetivos, no ambito nacional, que possam alterar o

[7] Ver Artigo 40 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.

[8] O Estatuto da Cidade não estabelece esta exigência para os planos diretores, embora seja de se esperar que esta instituição acompanhe atentamente o processo de elaboração deste instrumento que é o mais importante da política urbana dos municípios brasileiros.

[9] Esta norma obedecia a Constituição Federal de 1967, que criou as primeiras nove regiões metropolitanas do país, todas capitais de estado.

atual quadro de banalização e proliferação de unidades regionais em âmbito estadual, conforme já exposto. Neste aspecto, releva mencionar a ausência de critérios funcionais para identifica-las. Além desta fragilidade, a nova lei não garante a transformação destas unidades em territórios políticos de direito, o que poderá resultar em sérios obstáculos para gerar ações integradas de desenvolvimento urbano e regional. Este quadro caracteriza-se pelo grande desafio de buscar uma pactuação entre os entes federativos, em especial entre estados e municípios, em torno das suas competências, para assim garantir, de forma integrada, o exercício das funções públicas de interesse comum nas unidades regionais.

Contudo, os dispositivos contidos na norma, em especial o PDUI, cujo conteúdo e processo de fiscalização da elaboração e da aplicação são objetos deste artigo, buscam fornecer elementos para o desenvolvimento de processos de planejamento e gestão mais racionais, se de fato for possível garantir a integração territorial e das políticas setoriais com forte base nos territórios das unidades regionais.

Outra questão a se apontar é que o Estatuto não estabelece mecanismos suficientemente coercitivos, de forma a garantir que o conteúdo previsto para os PDUI seja de fato respeitado. Ao mesmo tempo, será um grande desafio garantir a visão de conjunto no processo de planejamento, no contexto em que projetos estratégicos e ações prioritárias de investimentos possam vir a ocupar predominantemente as agendas regionais. Portanto, a efetivação dos objetivos do Estatuto da Metrópole vai depender de processos que extrapolam a questão técnica do planejamento e gestão, mas dizem respeito ao processo político de decisão e ao nível de eficácia da fiscalização, pautado na efetiva participação e no controle social.

Também é preciso que questões como a superposição entre macrozoneamento e ZEE, bem como outros instrumentos de gestão territoriais existentes na escala regional, sejam melhor esclarecidas, evitando-se esforços em duplicidade e perda de energia no processo de planejamento e gestão das unidades regionais.

Outro aspecto a ressaltar é a necessidade de limitar o localismo, assim como sopesar o poder econômico assimétrico e as ações corporativas que são tarefas igualmente desafiadoras, para que sejam de fato garantidas diretrizes de articulação do parcelamento, uso e ocupação no solo urbano, de articulação intersetorial das políticas públicas e de delimitação de áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural.

12.10 II – A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

A implantação de sistemas de monitoramento e acompanhamento do nível de efetividade dos PDUI afigura-se como outra condição que se impõe para garantir a real eficácia destes instrumentos, quando se avalia a prática do planejamento territorial no Brasil. De fato, talvez o maior desafio seja o de garantir o controle social e a participação democrática no processo de elaboração, aplicação e fiscalização destes planos, por meio da construção de um sistema de governança metropolitana, que iniba a prática de cooptação ou de clientelismo, típicos da cultura política brasileira.

12.11 III – O acompanhamento pelo Ministério Público

O Ministério Público é instituição que tem como responsabilidade a manutenção da ordem jurídica em todo o território nacional e a fiscalização do cumprimento de normas de interesse coletivo. Apesar de já existir desde antes da Constituição vigente foi a partir dela que suas atribuições foram aperfeiçoadas a ponto de ser um dos principais atores que pode promover a ação penal e civil públicas, fundamental para manutenção e implementação dos interesses coletivos e difusos garantidos pela Constituição e normas infraconstitucionais.

Caso haja indícios de cometimento de crimes comissivos ou omissivos, o órgão responsável pela implementação de determinada política pública ou ação de interesse público deve oficiar esse órgão para tomar as providências cabíveis de maneira a garantir a observância da ordem jurídica institucionalizada.

12.12 § 3º As audiências públicas a que se referem o inciso I do § 2º serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana. (Medida Provisória nº 818, de 2018) [10]

12.13 § 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais. (Medida Provisória nº 818, de 2018)

Por fim, cabe mencionar que a Medida Provisória nº 818/2018, alterou alguns dispositivos do Estatuto da Metrópole, dentre os quais, o parágrafo 1º do artigo 12, e acrescentou ao referido artigo, os parágrafos 3º e 4º.

A alteração do Inciso I eliminou a obrigatoriedade de que as audiências públicas ocorram em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana, o que se constituirá em grande limitador à participação democrática, em especial nas grandes regiões metropolitanas, integradas por elevado número

[10] N.R.: ver posfácio.

de municípios. Certamente a população dos municípios menos importantes econômica ou politicamente ver-se-á alijada das discussões acerca do PDUI.

A mesma norma, ao introduzir o parágrafo 3º e 4º ao artigo em tela, estabeleceu, respectivamente, que a realização de audiências públicas seja precedida de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, e queocorra segundo critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa das unidades regionais. Portanto, de um lado, pretende-se atenuar os efeitos deletérios da alteração do inciso I do parágrafo 2º. De outro, pretende-se deslocar para o nível regional, de acordo com suas especificidades, a definição dos critérios de participação, em um dos momentos mais relevantes da elaboração do PDUI. Cabe reservas a este dispositivo, pois em algumas dessas unidades a instância colegiada deliberativa não prevê a participação da sociedade civil. Portanto, tal alteração, também coloca em xeque a participação democrática no processo de planejamento de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

CAPÍTULO V

DA ATUAÇÃO DA UNIÃO
Seção I - Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

13. Art. 13 União e apoio ao Estados e aos Municípios voltadas à governança interfederativa.

O Projeto de Lei nº 3.460 tinha como objetivo instituir as diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, sendo certo que, no artigo 1º, do projeto de lei original foi autodenominada como "Estatuto da Metrópole".

Embasado no artigo 2º, a Comissão Especial da Câmara, instituída com o propósito de proferir parecer quanto à matéria, manifestou-se traçando o escopo da proposta. Criou-se, portanto, norma com um conjunto de diretrizes e objetivos mediante o qual a União, em articulação com os entes federados integrantes de unidades regionais urbanas, fixasse critérios para a organização regionalizada do território nacional, assegurando, assim o equilíbrio do desenvolvimento dessas unidades e do bem-estar da população.

Para tanto, previa em seu artigo 18 e seguintes, a criação do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, prevendo a interação articulada entre os agentes institucionais do diversos níveis de governo, para que, de forma cooperada, fossem responsáveis pela formulação, execução e constante atualização da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e outro planos regionais. Deste modo haveria uma unidade coordenadora e operadora.

Ainda, analisando o Projeto de Lei, verifica-se a previsão do artigo 13, que originalmente dele não constava.Isto porque, ao prever a criação do mencionado Sistema, em que a União, por meio do Ministério das Cidades,exerceria mais de coordenação do que meramente de apoio, como prevê no texto final aprovado da Lei em comento.

O Sistema de Planejamento e Informações Regionais Urbanas foi substituído, no texto final, pela Governança Interfederativa de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas, definida no artigo 2º. IV. Com isso seria possível o "compartilhamento de responsabilidade e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de

funções públicas", tendo como um de seus princípios a garantia da autonomia dos entes da Federação (artigo 6º, III).

Com base no princípio federativo, do qual também decorre a autonomia dos entes federados, é que se excluiu do texto o Sistema de Planejamento de Informações Regionais Urbanas do texto final do PL. A Comissão Especial da Câmara entendeu que alguns artigos que tratavam da adequação orçamentária e financeira ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual, estariam invadindo a esfera de competência do Poder Executivo, bem como se criaria um sistema que "envolve gastos expressivos, segundo se depreende de suas componentes e responsabilidades, os quais não se acham quantificados". Neste diapasão haveria conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000) no tocante à ampliação de ação do setor público ou criação de gastos continuados.

Isto ocorreria porque a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece as formas legais em que se pode ter a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que implique no aumento de despesas (artigo 16), bem como trata das despesas de caráter continuado (artigo 17), de modo que, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público e, consequentemente, passível de improbidade administrativa por parte do ordenador da despesa, as assunções de obrigações e geração de despesas que não obedeçam aos requisitos dos mencionados artigos 16 e 17.

Logo, ao dispor o texto original do projeto de lei, da possibilidade de criação de gastos e assunção de obrigações por parte dos entes federados, sem prévio estudo de impacto orçamentário por partes dos entes, sem estar previsto no plano plurianual e adequado à lei orçamentária anual, tal dispositivo seria inconstitucional por invadir a competência privativa do Poder Executivo, pois é de iniciativa deste Poder estabelecer o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como as leis orçamentárias anuais (artigo 165, e incisos, da Constituição Federal).

Assim, não poderia ser de iniciativa de um Deputado Federal lei que trate de tais assuntos, como o fez o texto inicial, motivo pelo qual a própria Comissão da Câmara entendeu pela inconstitucionalidade neste aspecto, retirando-os do texto final.

Superada essa análise histórica da tramitação do projeto de lei quanto as questões de adequação financeira e orçamentária do Estatuto da Metrópole, após uma década foi, finalmente sancionada a Lei n.º 13.089/2015, que ora é comentada.

Este dispositivo específico quer indicar que a União poderá auxiliar em algumas obras e serviços em termos orçamentários, sobretudo por meio de transferências, subsídios ou auxílios em prol da efetivação delas para que se efetive a meta proposta.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos propostos pelo IPEA, é um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, construídos democraticamente, nos termos da 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, com a finalidade de nortear "investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como promover uma política fundiária e imobiliária includente e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros." (BRASIL,.....)

Neste sentido, seria de competência do Ministério das Cidades a formulação, implementação e integração de políticas nacionais de desenvolvimento urbano, questões acerca da regularização fundiária, habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e transporte em geral. Promover todas as formas de articulação interinstitucional e intergovernamental. Também a regulamentação de serviços relacionados à infraestrutura urbana e recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento das cidades. Também compete ao Ministério a manutenção de uma Sistema Nacional de Indicadores Urbanos, como fórmula implementadas em diversas regras vigentes que objetivam a atualização do Sistema Nacional de Informações do Meio Ambiente (SINIMA).

14. Art. 14 Unidade territorial urbana com gestão plena, nos termos do inciso III do caput do art. 2º da Lei.

Este artigo busca indicar como é possível obter o apoio da União na governança interfederativa e como ela pode apoiar essa governança estabelecida pela norma. Aqui se tem os requisitos fundamentais que devem ser observados para que ocorra essa relação entre a União e as metrópoles.

No corpo legal do dispositivo normativo acima citado há diretrizes que tratam de forma geral sobre o planejamento, a forma de gerir e como devem ser executadas as funções públicas de interesse comumnas regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas.

Nesse ponto da discussão, há duas vertentes de observação. Da mesma forma que o Estatuto da Metrópole pode ser visto como um avanço legislativo, sua aplicação também desperta algumas ressalvas, principalmente quanto à intervenção e governabilidade desses territórios. É possível identificar que há interferência de outros entes federativos na condução metropolitana.

As principais críticas direcionadas a este Estatuto repousam exatamente no nosso objeto de estudo. Embora sua criação seja elogiada em virtude de a regulamentação desses territórios já se fazer necessária há muito tempo, percebe-se ausência legislativa em determinados aspectos ou isso ocorreu de maneira que se constitua de forma efetiva a governabilidade desses espaços intermunicipais. A deficiência é verificada na definição da abrangência da autoridade e limitação da intervenção da autoridade pública. Assim, ao tempo

em que existiram avanços notáveis na regulamentação concreta de alguns aspectos como a execução das funções públicas de interesse comum, a governança interfederativa, por outro, muitos problemas foram ignorados, como se poderia realmente conduzir planos a longo prazo e estabelecer um orçamento adequado para o efetivo desenvolvimento das funções públicas de interesse comum. É certo que as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas não são entes federativos, caso fossem muitos problemas seriam provavelmente solucionados, com outras formas mais efetivas de governabilidade.

O Estatuto da Metrópole não se posiciona de forma aprofundada como será feito o apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado. Há previsões genéricas e isoladas no decorrer do seu corpo legal, como, por exemplo, na vedação da criação de um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado, que tinha como finalidade a captação de recursos financeiros, mantendo a responsabilidade da União para tal, por entender queas programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

A interfederatividade é algo que pode ser percebido como um dos princípios utilizados pelo Estatuto para manter a harmonia e a integração das ações que serão desenvolvidas. No art. 14 há a definição do primeiro critério para que haja apoio da União para determinada governança interfederativa. O caput e parágrafo primeiro do referido artigo tornam obrigatório a observância de outros dispositivos presentes na mesma Lei, que caracterizam a metrópole e a existência da gestão plena para que a União possa apoiar a governança.

Além da exigência do plano de desenvolvimento integrado como condição sem a qual não haverá apoio da União às ações metropolitanas relacionadas à governança interfederativa, ainda é exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, da forma como está definida em lei e atendendo aos pressupostos estabelecidos que são: formalização e delimitação mediante lei complementar estadual, estrutura de governança interfederativa própria e plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado. O próprio estatuto define o que é gestão plena e quando ela efetivamente ocorre.

Ao tempo em que o Estatuto define a necessidade da existência da gestão plena para a criação de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, prevê sanções para os casos de omissão ou improbidade nessa relação participativa. Ocorre que, como já mencionado, os recursos mantidos pelos Estados e Municípios nem sempre são suficientes.

É a primeira vez que há um estabelecimento tão sério das obrigações de participação do Estado no planejamento urbano, prevendo, inclusive, sanções diretas na pessoa do governador ou daquele que esteja desempenhando tal

função. Nesse aspecto, é preciso perceber que a responsabilidade está definidamente dividida, pois anteriormente, a responsabilidade era atribuída e as coerções recaiam quase integralmente sobre os municípios.

Sugere-se ainda que o dispositivo legal poderia ter estabelecido sanções para outros casos de negligência não só relacionados ao plano de desenvolvimento urbano integrado, pois a discricionariedade criada pela não definição expressa da postura que deve ser adotada nessas circunstâncias dá margem a diversas interpretações doutrinária para um dispositivo legal já tão rodeado de desafios e críticas.

Mesmo entre tantos desafios já previstos para a aplicação do Estatuto da Metrópole, o prazo final para a aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado das Regiões Metropolitanas e das Aglomerações Urbanas já existentes foi estabelecido para janeiro de 2018. Para aprovação desses planos é necessária lei estadual complementar, com publicação e entrada em vigor.

14.1 § 1º - Observância do inciso VII do caput do art. 2º desta Lei.

O apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do **caput** do art. 2º desta Lei. Significa dizer que o IBGE deve ter efetivado classificação de que a circunscrição metropolitana seja uma metrópole, dentro de suas características, número de habitantes, infraestrutura ente outros aspectos relevantes.

Na verdade, muitas entidades metropolitanas foram criadas no passado justamente para a obtenção de receitas extras provenientes de outros entes federativos. Isso é completamente aceitável. Entretanto, o que o dispositivo determina é que se deve verificar certos parâmetros para que a área seja efetivamente uma metrópole para, enfim, obter-se apoio da União à entidade federativa.

14.2 § 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei. [1]

Esta norma permite ainda que a União participe da elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como de sua revisão, de acordo com os artigos 10 a 12 da Lei nº 13.089/15.

A respeito dessa perspectiva é importante salientar que, em virtude da necessidade de mão-de-obra especializada sobre a área de planejamento regional, os entes envolvidos nem sempre possuem recursos suficientes que lhe permitam a elaboração de um plano complexo, fazendo–se necessário que a União intervenha, possibilitando o desenvolvimento de um plano que realmente possa ser aplicado e produzir efeitos, observando e respeitando as peculiaridades de cada território e questões de interesse nacional que devem

[1] N.R.: Ver posfácio.

ser de responsabilidade da União e motivo pelo qual sua participação deve ser incentivada.

14.3 § 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

O parágrafo 3º engloba a atuação da União não somente relacionada às metrópoles, mas também às microrregiões e aglomerações urbanas, previstas no parágrafo 1º do artigo 1º da lei em questão, iniciando, porém, a discricionariedade dessa participação, permitindo que os requisitos adicionais sejam estabelecidos em regulamentos. Além de regulamentar os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Para o Estatuto, os princípios gerais que devem ser respeitados, relacionados de forma geral a todos os aspectos de funcionamento da metrópole e para que exista uma governança interfederativa, sãoa prevalência do interesse comum, compartilhamento de responsabilidades, autonomia dos entes da Federação, observância das peculiaridades regionais e locais, gestão democrática da cidade, efetividade no uso de recursos públicos e busca de desenvolvimento sustentável.

Também orienta-se a observância à algumas diretrizes para que não haja conflito legal, como a implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento quanto ao desenvolvimento urbano; sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas; execução compartilhada das funções públicas; participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão; compatibilização das leis orçamentárias dos entes da governança interfederativa; e compensação por serviços ambientais.

É importante observar que além das relações que devem ser estabelecidas entre os poderes para que se aplique uma boa governança nas metrópoles, o Estatuto também prevê a participação da população nesse desenvolvimento através de órgãos colegiados de política urbano, promovendo debates, audiências, consultas públicas, além de realizar conferências que tenham como centro da discussão assuntos de interesse urbano e popular, permitindo, inclusive, a sugestão de programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A Constituição prevê que são prerrogativas do Estado, após a aprovação das assembleias legislativas, instituir a existência das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. No entanto, em meio a controvérsias bastante polêmicas, a governança interfederativa estabelecida pelo Estatuto é uma inovação,

que requer a participação da União, dos Estados, abrangendo o Distrito Federal e os municípios de forma integralizada, visando uma organização associada, o planejamento e execução de "funções públicas de interesse comum".

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

A partir da década de 1970, o Brasil passou por diversas transformações socioeconômicas que contribuíram para o processo de urbanização do país, o que significou grandes transformações em seu território. Entre essas transformações, as cidades de porte médio começaram a crescer de forma intensa e desgovernada passando a se formar grandes aglomerados urbanos, também conhecidos por conurbações. A maioria dos casos ocorreram em grandes cidades e regiões metropolitanas. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015) mais de 80% da população brasileira reside em cidades, inclusive as pequenas ou mesmo as vilas, caracterizando aglomerados rurais.

O processo de produção de espaço urbano teve, pois, como base a formação e a consolidação dessas aglomerações de caráter metropolitano e não metropolitano. Esse processo ocorre de acordo com diversas caraterísticas, desde regionais até histórico-contextuais. Por esse motivo, em alguns casos, é muito difícil se conseguir estudar um município ou uma cidade em particular. Deve-se observar, portanto, a dinâmica que ocorre em seu entorno e nas cidades vizinhas. Desta forma se terá uma visão mais completa do que representa a municipalidade.

Com relação a instituição dos aglomerados urbanos, cabe aos Estados, "mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (§ 3º do art. 25 da CF/1988).

O texto do artigo 15 da Lei nº 13.089/2015, por sua vez, estabelece que a região metropolitana tanto poderá ser aquela instituída por lei complementar estadual como a expressa no inciso VII do *caput* do artigo, segundo a qual "região metropolitana é aglomeração urbana que configura uma metrópole".

Jose Afonso da Silva refere-se à aglomeração urbana estabelecida pela Constituição do Estado de São Paulo da seguinte forma:

> As Constituições Estaduais nem sempre foram, também, muito precisas na caracterização dessas entidades. A de São Paulo assim as considerou, no art. 153: [...] II – *aglomeração urbana* o agrupamento de Municípios limí-

> trofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização continua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes; [...]. (SILVA, 2010, p. 153)

O mesmo autor dá outro exemplo, agora no Estado do Espírito Santo:

> A Constituição do Espírito Santo procurou dar uma distinção, mas acabou introduzindo no conceito de *região metropolitana* também o de *aglomeração.* Contudo, pode ter utilidade conhece-la, quando considera, no art. 216: [...] II – *aglomeração urbana* o agrupamento de Municípios limítrofes que apresentem intensas relações de integração funcional de natureza econômica e social, multiplicidade de ofertas de bens e serviços que atendam a própria região ou, eventualmente, a outras regiões estaduais, formando, ou com tendência a formar, áreas de urbanização continua entre dois ou mais Municípios; [...]. (SILVA, 2010a, p. 154)

Está-se a lidar, portanto, com um conceito amplo e aberto. Por esse motivo, para se ter uma ideia do que seja uma aglomeração urbana, usam-se, neste artigo, as categorias elaboradas pelo Observatório de Informações Municipais do Rio de Janeiro que as subdivide em:

> **Aglomeração urbana simples** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre100 mil e menos de 200 mil habitantes.
>
> **Aglomeração urbana mediana** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre 200 mil e menos de 500 mil habitantes.
>
> **Aglomeração urbana complexa**–constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre 500 mil e menos de 1 milhão de habitantes.
>
> **Região metropolitana simples** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre 1 milhão e menos de 2,5 milhões de habitantes.
>
> **Região metropolitana mediana** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre 2,5 milhões e menos de 5 milhões de habitantes.
>
> **Região metropolitan acomplexa** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se entre 5 milhões e menos de 10 milhões de habitantes.

> **Região metropolitana extremamente complexa** – constituída por um ou mais Municípios cujo somatório da população situa-se acima de 10 milhões de habitantes. (BRENAEKER, 2015, p.6)

A partir da ideia de urbanismo que se consolida com a Carta de Atenas, apresentada em novembro de 1933, na Assembleia do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), pode-se dizer que o urbanismo há muito deixou de ser mero instrumento de embelezamento da cidade, para se tornar um campo de conhecimento que permite analisá-la como um espaço em que ocorre um conjunto de interações de natureza econômica, social e política:

> Os limites administrativos que compartimenta o complexo urbano tornam-se então paralisantes. Uma aglomeração constitui o núcleo vital de uma extensão geográfica cujo limite é constituído pela zona de influência de uma outra aglomeração. Suas condições vitais são determinadas pelas vias de comunicação que asseguram suas trocas e ligam-se intimamente à sua zona particular. Só se pode enfrentar um problema de urbanismo referenciando-se constantemente aos elementos constitutivos da região e, principalmente, a sua geografia, chama a desempenhar um papel determinante nessa questão: linhas de divisão de águas, morros vizinhos desenhando um contorno natural confirmado pelas vias de circulação, naturalmente inscrita no solo. Nenhuma atuação pode ser considerada se não se liga ao destino harmonioso da região. O plano da cidade é só um dos elementos do todo constituído pelo plano regional. (IPHAN, 1933)

Essa dinâmica segue movimentos e contextos estruturais que pressupõem funções urbanas materializadas, além do que até então se conseguia enxergar. Le Corbusier apontava que o urbanismo é a expressão de "ser" de uma época. E, por muito tempo, no Brasil (e em outros países), a única preocupação quanto ao tema que se teve foi relacionado ao da circulação. Isso significava traçar novas avenidas e ruas, construir e edificar novos quarteirões, sempre tendo em vista a iniciativa privada como ordenadora. No entanto, essa visão passou a ser estreita demais para as cidades que dali para frente se formavam (LE CORBUSIER, 1993, p. 66). Depois da Carta de Atenas, as novas chaves do urbanismo passam a ser baseadas nas seguintes funções: habitação, trabalho, lazer e circulação:

> O urbanismo tem quatro funções principais que são: primeiramente assegurar ao homens moradias saudáveis, isto é, locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três condições essências da natureza, lhe sejam largamente

> asseguradas, em segundo lugar, organizar os locais de trabalho, de tal modo que este, ao invés de ser uma sujeição penosa, retome seu caráter de atividade humana natural; em terceiro lugar, prever as instalações necessárias Para boa utilização da horas livres, tornando-as benéficas e fecundas; em quarto ugar, estabelecer o contato entre essas diversas organizações mediante e uma rede circulatória que assegure as trocas, respeitando as prerrogativas de cada uma. (LE CORBUSIER, 1993, p. 66)

Essas quatro funções constituíam-se em novas chaves do urbanismo, no período de acumulação fordista, em que se buscava a construção de uma cidade eficiente, e cobre uma gama imensa de questões que devem ser levadas ao público não só de forma vertical (de cima para baixo, impositivamente), como também de forma horizontal (de forma participativa), por meio de diversos movimentos sociais e políticas públicas em que a tomada de decisão de todos (administração e comunidade, público e privado) é imprescindível.

Estes conceitos de urbanismo foram colocados em xeque após a década de 1970, após a crise urbana da década anterior, culminando com o movimento pelo Novo Urbanismo[2], nos Estados Unidos, que reivindicava cidades mais sustentáveis, menos compactas e com o resgate da tradição arquitetônica e valorização da mobilidade urbana e do uso do solo misto. Neste contexto, os meios técnicos da área passam a concentrar suas críticas no modelo de americano de suburbanização, e o crescimento horizontal periférico, que nos países da América Latina possui característica distinta, pois é predominantemente formado por ocupações de baixa renda.

Muitas questões, diante da visão anterior de região metropolitana, foram trazidas pela Constituição Federal e agora sedimentadas pelo Estatuto da Metrópole. Hodiernamente a questão metropolitana deve ser tratada de forma a buscar uma integração para o crescimento periférico, sob as óticas econômica, social e ambiental. O novo modelo de cidade hoje mais compacto, com concentração diversas utilidades. As residências, nessa nova ordem, estão próximas ao trabalho. Evita-se, também, nesse modelo, o crescimento horizontal, principalmente nas regiões periféricas. Criam-se, com isso, novas centralidades, com uma base econômica mais sólida, a fim de evitar oscilações por causa da concentração de imóveis.

Diante do que se viu, a aglomeração urbana presente no artigo 15 do Estatuto da Metrópole não deve ser vista apenas como um processo de expansão geográfica e urbana. Ela deve ser compreendia como uma forma de agir com o uso de estratégias que incorporem uma escala de questões políticas, sociais e econômicas de integração e reestruturação de um crescimento local desordenado.

[2] Para aprofundar a questão, ver http://www.newurbanism.org/. Acesso em: 13 jun. 2017.

Muitas questões, diante dessa visão trazida pela Constituição Federal e sedimentadas pelo Estatuto da Metrópole, devem ser tratadas de forma que haja o entendimento de que as municipalidades devem integrar um órgão interfederativo, cujo crescimento é fundamental para o desenvolvimento da região. Desta maneira haverá o desenvolvimento equitativopara toda a região cujas características são similares. A cidade deve ser interpretada em seu contexto completo, que engloba não simplesmente sua mera circunscrição, mas seu entorno e vizinhança.

A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2 desta Lei, ou seja, uma aglomeração urbana que constitua uma metrópole será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal. Significa dizer que em todos os sentidos, seja financeiro ou não, a União não considerará a entidade como sendo outra espécie de entidade. Sabe-se que o enquadramento é realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística baseado em termos populacionais, econômicos e sociais. Caso a região metropolitana não seja o que efetivamente é em termos econômicos e populacionais, nos termos de catalogação do IBGE, será considerada para a União mera aglomeração urbana.

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

As cidades gêmeas ficam localizadas na Zona de Fronteira que é composta de lado a lado pelas faixas territoriais dos limites dos países. Essas conurbações são cortadas pela linha de fronteira seca ou fluvial, podendo ser integradas por infraestruturas e apresentam, quase sempre, fortes laços econômicos e culturais transfronteiriços próprios de sua região. No Brasil não existem muitas cidades gêmeas com os países vizinhos. A maior concentração dessas cidades está nos estados de Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, os quais fazem fronteira respectivamente com o Paraguai e Argentina e Uruguai[3].

Esses espaços urbanos, contudo, tendem a ser marginalizados e geralmente ocorrem conflitos pela discordância entre a política nacional e local, isto porque, enquanto àquela se preocupa prioritariamente com o controle e segurança nacional, esta busca meio de suprir as necessidades mais imediatas da população, estimulando não raras vezes a transgressão de normas nacionais sobre relações de fronteira.

A esse respeito, Maristela Ferrari, discorrendo sobre as dificuldades políticas

[3] A maior delas, Foz de Iguaçu, localizada no estado do Paraná, fundada em 10 de junho de 2014, faz fronteira com a Ciudad del Este, no Paraguai e Puerto Iguazú, Argentina. Com uma população de mais de duzentos mil habitantes.

que essas cidades gêmeas sofrem diante do cenário peculiar territorial, aponta:

> Diferentemente de outras regiões, as zonas fronteiriças apresentam defasagem econômica pela falta de investimento em políticas públicas, criando situações de vulnerabilidade entre os fronteiriços que buscam outros meios de suprir necessidades mais imediatas. Tal realidade pode ser constatada em toda a faixa fronteiriça do Brasil com seus vizinhos. Além disso, apresentam grande defasagem em termos de educação e saúde, dentre outros, que pode ser pensada como o resultado de desequilíbrio na divisão de recursos.(FERRARI, 2011)

A ideia central da norma, portanto, é instituir políticas urbanas de desenvolvimento sustentável como prioridade em ações governamentais articuladas com vistas à melhoria da educação, saneamento, proteção ambiental e notadamente mobilidade urbana, facilitando com isso maior interação transfronteiriça local e regional.

A Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Mobilidade Urbana, tem por objetivo primordial contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que auxiliem à efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes gerais e específicas da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e de gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana[4]. (BRASIL, 2012)

Nota-se, portanto, que o artigo 16 do Estatuto da Metrópole estimula a concretização de parcerias governamentais dessas conurbações no sentido de fazer valer a integração transfronteiriças do conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas nos territórios das cidades gêmeas.

Impõe ressaltar que essa integração entre os diferentes modos de transporte e a permanente melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território dessa zona de fronteira internacional representa elemento imprescindível para o desenvolvimento econômico e sustentável dessa região com enormes peculiaridades culturais, sociais e econômicas[5]. (BRASIL, 2012)

Importa ainda dizer que nesse processo de integração entre essas cidades gêmeas não se pode olvidar da necessidade de controle e de manutenção da segurança nacional, sobretudo porque servem de porta para o ingresso de produtos ilícitos de várias naturezas, podendo servir igualmente para a saída ilegal de recursos naturais e minerais, em desrespeito ao meio ambiente e às

[4] BRASIL, Lei n.º 12.587/2012, Artigo 2.º.

[5] BRASIL, Lei n.º 12.587/2012, Art. 6.º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:
[...] VII - integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.

normas federais de importação e exportação.

Esta, aliás, é a realidade que acomete o Município de Pacaraima, em Roraima, divisa com o município venezuelano de Santa Elena do Uiarén. Não obstante tenha cerca de 12,5 mil habitantes, a cidade calcula que agora esteja com o dobro da população em face da chegada de venezuelanos fugitivos da repressão política.

Segundo a Agência Brasil, o Brasil concentra o segundo maior número de solicitações de refúgio de venezuelanos. O número de solicitações no Brasil também seguiu a tendência geral. (AGÊNCIA BRASIL, 2017)

Em Boa Vista, como bem adverte Francilene Rodrigues, os fronteiriços internacionais migrantes podem ser encontrados no mercado de trabalho informal, tal como pode-se observar em todas as partes. A autora ainda acrescenta que os guianenses são os imigrantes internacionais de maior representatividade em Roraima, principalmente a partir dos anos 1960. A imigração significativa guianense também ocorreu em virtude da existência de várias etnias que transitam entre o Brasil e a Guiana. Em Boa Vista, os guianenses estão presentes no mercado informal. (RODRIGUES, 2006)

Diante desse grande fluxo de imigrantes, a União tem auxiliado no cadastramento dos inúmeros venezuelanos e também vem buscando fontes de alimento e abrigo para asilar esses indivíduos na cidade. Certamente, desta experiência advirá maior apoio para cidades gêmeas, localizadas na faixa de fronteira, mais fortalecidas, sobretudo com auxílio humanitário e melhor infraestrutura por meio do apoio fornecido pela União.

Por este e outros motivos, a União deve estabelecer políticas e ações em prol dessas cidades situadas na divisa com outros países, sobretudo se existem conflitos vertentes, a exemplo do que ocorre na Venezuela, em que grande parte de seus habitantes está buscando refúgio no Brasil e estão gerando situações nunca antes observadas, como a violência entre nacionais e imigrantes. Em vista deste e outros fatores, a União deve revelar-se como apoiadora no ingresso e permanência de estrangeiros, se assim decidir em suas instâncias governamentais se eles devem ou não permanecer. Caso concorde com a permanência, deve buscar meios para que sobrevivam condignamente em território nacional.

17. Artigos 17 a 19 (VETADOS). Do Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado (razão dos vetos) ART. 17º - Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado - FNDUI, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento

urbano. (VETADO)

18. Art. 18 - Constituem recursos do FNDUI: (VETADO)

I - Recursos orçamentários da União a ele destinados; (VETADO)

II - Recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; (VETADO)

III - Contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; (VETADO)

IV - Contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; (VETADO)

V - Receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do Fundo; e (VETADO)

VI - Outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei. (VETADO)

18.1 § 1º A aplicação dos recursos do FNDUI será supervisionada por um conselho deliberativo, com a participação da União, dos Estados e dos Municípios, bem como de representantes da sociedade civil. (VETADO)

18.2 § 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao Fundo. (VETADO)

18.3 § 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de défices fiscais de órgãos e entidades de qualquer esfera de governo. (VETADO)

18.4 § 4º Os recursos referidos no inciso II do *caput* deste artigo, se alocados por Estado, somente podem ser aplicados na própria unidade da Federação e, se alocados por Município ou pelo Distrito Federal, na própria região metropolitana ou aglomeração urbana a que ele pertencer. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

19. Art. 19. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no caput do art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei. (VETADO)

Os artigos 17 e 18 tiveram sua redação vetada pela presidenta Dilma Rousseff após pareceres dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Posicionaram-se eles contrariamente à criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrador, cuja finalidade seria captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em consórcios públicos constituídos para atuar em funções públicas de interesse comum no desenvolvimento urbano.

Em suas razões, a então Presidenta apontou para a inadequabilidade do instrumento do fundo, levando-se em conta a dinâmica intertemporal de prioridades políticas, citando também a desnecessidade do instrumento para operabilidade das políticas de desenvolvimento urbano integrado, nos seguintes termos:

> A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União.

O artigo 19 tratava da possibilidade de o Distrito Federal integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, nos termos do Estatuto. Ocorre, porém, que a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República se manifestou no sentido de vetar o dispositivo em comento.

Sobre as razões do veto, a Presidência da República declarou que o disposto no artigo contrariava o art. 25, § 3º, da Constituição da República, cuja

redação é a seguinte:

> § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Nesse sentido, a inclusão do Distrito Federal entraria em confronto com o mandamento constitucional mencionado. Expondo as razões de seu veto, Dilma Rousself afirmou:

> Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de Municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único Município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico - RIDE, prevista no art. 43 da Constituição. Esta já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 - substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 - que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998.

18. Art. 20 - Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU.[1]

Um dos principais desafios da governabilidade das metrópoles é a superação da intensa fragmentação na gestão pública em relação aos problemas corriqueiramente verificados nas regiões metropolitanas. É da natureza das metrópoles, em especial no que tange às brasileiras, grande similitude entre as mais diversas mazelas que as atingem, as quais acabam por se agravar no já apontado contexto de extrema fragmentação. É nesse sentido que o Estatuto surge como um esforço de articulação entre as múltiplas ações públicas. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), trazido pelo art. 20, quando implementado, poderá ser um dos principais instrumentos de orquestração de políticas públicas entre as cidades.

Desde as primeiras Conferências Nacionais das Cidades a proposta de se criar um SNDU tem sido ventilada, sempre no intuito de se moldar uma rede de práticas que auxiliem os gestores na promoção de políticas públicas. Assim sendo, o Estatuto da Metrópole dá um bom passo em seu art. 20 ao incluir a previsão de tal sistema, ainda que não se estabeleça prazo para a sua implementação.

[1] N.R.: Este artigo foi revogado pela Lei nº 13.683/2018.

18.1 § 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

Além do SNDU, o parágrafo inicial do Estatuto prevê, também, a criação de um Subsistema de Planejamento e Informações Metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais. Este subsistema reunirá dados cartográficos, estatísticos, ambientais e geológicos, dentre tantos outros relevantes para o planejamento e a gestão, sendo preferencialmente georreferenciados.

Todos aqueles que trabalham com o Sistema de Informações Geográficas, seja no âmbito do planejamento, seja na gestão urbana, têm conhecimento da relevância da partilha de informações geográficas entre órgãos e entes da federação, bem como da importância da concentração de dados em um sistema único de cartografia. Note-se, nesse ponto, que o elemento principal de um Sistema de Informações Geográficas é, obviamente, a sua base de dados, sendo certo que, quanto maior e mais confiável esta for, melhor ele será.

18.2 § 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

18.3 § 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

A base de dados digital dos municípios brasileiros, com poucas exceções, ainda está em processo de formação, e a capacidade de tais entes para gerenciar e garantir a manutenção dos sistemas, atualmente, é extremamente limitada. Há acentuadas dificuldades quanto à obtenção de tecnologia e de pessoal qualificado para a realização do trabalho, de cunho eminentemente técnico, assim como de integração de vários sistemas setoriais que por vezes não se comunicam em uma mesma administração.

Nesse sentido, os dispositivos em análise se mostram valiosíssimos para a regulamentação de uma Base de Dados Compartilhada. No entanto, apesar dos referidos avanços, há obstáculos visíveis e profundos para a implementação de um sistema funcional.

O veto da Presidência da República aos artigos que criavam o SNDU, conforme exposto no artigo anterior, gera grave impasse financeiro ao projeto, que dependerá da boa vontade dos gestores para receber recursos e ser colocado em prática. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado teria por objetivo a captação de recursos financeiros e o apoio à governança

interfederativa. Sem sua efetivação, todas as ações propostas nos planos de desenvolvimento urbano integrado correm o risco de jamais saírem do papel. É em razão disso que, mais de um ano depois da aprovação do Estatuto, pouco se tem notícia acerca de mobilizações para implementação do sistema aqui previsto.

No que diz respeito ao marco constitucional brasileiro, outras dificuldades podem ser identificadas no tocante à implementação de um SNDU. A primeira delas decorre da autonomia municipal conferida pela Carta Magna, autonomia essa que não raras vezes enseja complicações de ordem prática, quando da necessidade de se gerir áreas conurbadas. Por outro lado, pode-se apontar a previsão constitucional de competência estadual para a criação de regiões metropolitanas, a obstaculizar a construção de uma política nacional direcionada a essas regiões.

Outrossim, cumpre lembrar que o imbróglio jurídico concernente aos conflitos entre a competência estadual para criação de regiões metropolitanas e a autonomia municipal permanece vivo na jurisprudência e doutrina pátrias. Cite-se, a título de exemplo, o recente litígio envolvendo a criação da Entidade Metropolitana de Salvador, a qual sofre intensa oposição por parte do prefeito da capital. Em ação proposta por seu partido, alegou-se violação à autonomia municipal, redundando no requerimento de extinção da instituição metropolitana.

Uma possível solução para esta ordem de problemas passaria por traçar distinção clara entre o que seriam as regiões metropolitanas, instituídas por lei de competência estadual, em conformidade com a Constituição da República, e os aglomerados metropolitanos tais como os geógrafos e urbanistas os definem, o que se pode extrair dos dados do IBGE. A partir desta distinção, o governo federal poderia, através do Ministério das Cidades, desenvolver uma política voltada para essas áreas, sem que com isso estivesse violando a autonomia municipal, tampouco a competência estadual. Seria possível, assim, efetivar um verdadeiro SNDU, no qual se traçariam metas, se disponibilizariam instrumentos de planejamento, bem como se permitiria a integração voluntária dos diversos entes federativos que se adequassem aos critérios definidos.

Ao reconhecer o conceito de Aglomeração Urbana, o Estatuto da Metrópole, por um lado, faz emergir essa possibilidade. Todavia, por outro, ao reconhecer as leis estaduais que institucionalizam as atuais regiões metropolitanas, o diploma parece ainda equivocadamente preso a tradições institucionais burocráticas. Caberá, pois, à própria gestão pública responder se haverá alguma diferença no tratamento das regiões metropolitanas institucionalizadas dos demais aglomerados urbanos, já que o Estatuto deixa, nesse aspecto, uma lacuna aberta. Uma política metropolitana adequada deveria estar focada

nas especificidades e problemáticas inerentes às metrópoles, não meramente numa instância de institucionalidade criada por lei, que nem sempre possui tal capacidade. Caso se perca isso de vista, corre-se o risco de se construir um sistema sem coerência interna, e, portanto, de baixa funcionalidade.

19. Art. 21 - Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.[2]

Uma legislação de cunho programático e organizativo como o Estatuto da Metrópole necessita, para que tenha eficácia, de instrumentos que garantam a sua aplicação. Tais instrumentos podem ser de duas espécies: a primeira, com a função de promover incentivos para os gestores que se adequarem à nova norma; a segunda, tendo teor coercitivo, impondo sanções para o administrador público que não cumprir com o disposto na lei dentro dos prazos estabelecidos.

O art. 21 do Estatuto da Metrópole, nesse aspecto, cumpre com a segunda função ao trazer instrumento notoriamente coercitivo, por meio do qual se tornam aplicáveis as sanções da lei de improbidade administrativa aos gestores que não se adequarem à nova realidade normativa.

Para melhor compreensão do conteúdo veiculado pelo dispositivo, far-se-á necessário, primeiramente, abordar em linhas gerais o arcabouço doutrinário desenvolvido a respeito da improbidade administrativa.

Sabe-se que a base normativa da improbidade administrativa se encontra no art. 37. §4º da Constituição Federal, o qual, limitando-se a prever consequências para a prática dos atos de improbidade, deixa a cargo da doutrina a elaboração dos conceitos relevantes para a matéria.

Primeiramente, tem-se que a improbidade deve ser compreendida a partir da definição de seu oposto, qual seja, a probidade. Embora se trate de conceito dotado de elevado grau de abstração, de um modo geral, a probidade se tem por verificada quando há "harmonia entre os fatos, o ato praticado e os valores consubstanciados nos princípios regentes da atividade estatal". Assim sendo, estaria a probidade intimamente relacionada com a juridicidade, esta última representando todas as regras e princípios aos quais devem obediência os atos do Poder Público.

Exposta tal premissa, salta aos olhos que a configuração da improbidade está a exigir a discrepância entre o conteúdo do ato praticado e a normatização imposta aos agentes do Poder Público. Todavia, na lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2001, p.57), ainda se faz necessária a análise do ato a partir dos valores violados, de forma a se verificar sua potencialidade lesiva, à luz do princípio da proporcionalidade.

Nesse ponto, tem-se que intensa é a polêmica acerca de eventual distinção entre os conceitos de probidade e moralidade, digladiando-se a doutrina a

[2] N.R.: Este artigo foi revogado pela Lei nº 13.683/2018

respeito. Há quem entenda que a probidade representa um subprincípio da moralidade, enquanto outros, ao contrário, visualizam a probidade como mais ampla e abrangente, envolvendo elementos outros que não apenas os morais. Conforme este segundo entendimento, nem todo ato de improbidade administrativa atentaria contra a moralidade, sendo certo que a Lei 8429/92 previu três tipos de atos de improbidade, mencionando a violação ao princípio da moralidade apenas na terceira espécie.

Seguem as palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

> Em que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá sua amplitude delimitada por esta. (2001, p.57-58)

Todavia, parcela respeitável da doutrina, da qual se destacam os nomes de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 743) e José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 1.012), inclina-se no sentido de não haver distinção significativa entre os dois conceitos. Segundo tal entendimento, a Constituição da República menciona a moralidade como princípio e a improbidade como violação a este princípio, sendo certo que ambas possuem exatamente o mesmo escopo, qual seja, a proteção ao referido princípio, razão pela qual qualquer tentativa de estabelecer distinções restaria despicienda.

Tecidas as considerações iniciais acima, passa-se à análise dos principais elementos componentes dos atos de improbidade administrativa, os quais se extraem do principal diploma normativo a reger a matéria, qual seja, a Lei 8429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto ao sujeito passivo dos atos de improbidade, é certo que a Lei 8429/92, em seu art. 1º, possui redação ampla, a abarcar não apenas as entidades que integram a Administração, mas também outras que com ela guardem relação.

Segundo o magistério de José dos Santos Carvalho Filho, os principais sujeitos passivos poderiam ser divididos em três grandes grupos: o de pessoas da administração direta, a envolver os entes da federação; o de pessoas da administração indireta, abarcando autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; e o de pessoas jurídicas para cuja criação o erário haja contribuído com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Aponta o insigne administrativista que a menção legal a empresas incorporadas ao patrimônio público é equivocada, pois, uma vez incorporada, se enquadraria ela no primeiro ou no segundo

grupo. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1.012)

Já os sujeitos passivos secundários, elencados no parágrafo único do art. 1º da lei, corresponderiam às entidades que recebam subvenção, incentivo ou benefício de órgão público, bem como às entidades para cuja criação o erário concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, sendo que, neste último caso, a sanção patrimonial se restringe à repercussão do ilícito sobre a parcela oriunda do erário.

Sustenta Carvalho Filho haver grave lacuna da lei no que tange às hipóteses em que o Poder Público concorra com exatamente cinquenta por cento do patrimônio ou receita. Como solução, afirma que devem tais entidades se enquadrar na previsão menos gravosa, contida no parágrafo único do art. 1º. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 1.015)

Alguma controvérsia paira acerca do enquadramento das pessoas de cooperação governamental, ou serviços sociais autônomos, uma vez que são destinatários de contribuições parafiscais. Segundo Carvalho Filho (2009, p.1.016) e Emerson Garcia (GARCIA ALVES,2001, p. 249), estariam abarcadas pelo art. 1º, caput da Lei de Improbidade Administrativa, pois seriam quase que na totalidade custeadas pelos referidos tributos. Em sentido contrário, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 754-755), para quem tais entidades se enquadrariam no parágrafo único do supracitado artigo.

Nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.429/92, os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa podem ser agentes públicos ou terceiros. A noção de agente público vem traçada em linhas gerais no art. 2º, consistindo, a toda evidência, em conceito muito mais amplo do que o de "funcionário público" contido no art. 327 do Código Penal. Está a abarcar, portanto, não só aqueles que exerçam atividades junto à Administração Pública (direta ou indireta), como agentes políticos, agentes colaboradores e servidores públicos em geral, mas também todos aqueles que, em exercício de atividades de cunho eminentemente privado, pratiquem o ato no âmbito de entidades que hajam percebido alguma vantagem patrimonial de origem pública. É nesse ponto em que se visualiza o nítido entrelaçamento conceitual entre as noções de sujeito ativo e sujeito passivo dos atos de improbidade.

Agentes políticos são, segundo corriqueira lição doutrinária, aqueles que desempenham funções políticas de direção previstas na própria Constituição da República, sendo certo que sua investidura normalmente se dá por eleição ou nomeação. É o caso, entre outros, de Presidente, Governadores, Deputados, Senadores, Ministros ou Secretários. Controvérsia existe no que concerne ao enquadramento de magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas em tal categoria. Há quem entenda que o conceito abrange apenas aqueles agentes atrelados às funções de governo, enquanto outra parcela de autores visualiza na independência funcional razão suficiente para sua

inclusão.

Grande polêmica paira quanto à possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa, tema em torno do qual são claramente visualizados três entendimentos, em especial pelo fato de estarem eles também sujeitos às leis que prevêem a prática de crimes de responsabilidade, compreendidos estes como infrações de ordem político-administrativa.

Segundo uma primeira ordem de idéias, a responsabilização por ato de improbidade administrativa é absolutamente independente das ações tendentes à apuração de crimes de responsabilidade, admitindo-se a coexistência de ambas. Resumindo seus principais argumentos, as palavras de Emerson Garcia:

> Não se pode perder de vista que a própria Constituição faz referência, separadamente, a "atos de improbidade" e a "crimes de responsabilidade", remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional. Como se constata, por imperativo constitucional, as figuras coexistem. Além disso, como ensejam sanções diversas, por vezes aplicadas em esferas distintas (jurisdicional e política), não se pode falar, sequer, em bis in idem. (referência). (GARCIA, ALVES, 2001, p. 518)

Outra compreensão, diametralmente oposta, se inclina no sentido de que é inadmissível a ação de improbidade em face dos agentes políticos, por se sujeitarem eles a regime próprio de responsabilidade, já havendo previsão de sanção por suas condutas tanto na legislação sobre crimes de responsabilidade quanto no Código Penal. Ademais, a aplicação das gravosas sanções previstas na Lei nº 8429/92 feriria o equilíbrio jurídico-institucional, não se devendo admitir a concorrência de regimes de responsabilidade. Trata-se de entendimento com forte amparo jurisprudencial, tendo sido encampado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Reclamação nº 2.138/DF.

Por fim, terceiro entendimento, de cunho intermediário, se encaminha para a conclusão de que ambos os regimes de responsabilização podem ser aplicados aos agentes políticos, não se admitindo, todavia, que se possa requerer em sede de ação de improbidade administrativa a aplicação de sanções de natureza política, como a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, visto que estas já decorrem da responsabilização por crime de responsabilidade, restando plenamente aplicáveis as sanções de natureza meramente administrativa. É a compreensão, entre outros, de José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 1.019 - 1.020).

Agentes colaboradores, por sua vez, correspondem aos particulares que, geralmente de forma transitória e não remunerada, executam funções públicas. É o caso, por exemplo, de jurados, mesários eleitorais, ou de todos aqueles que tenham sido contratados para realização de tarefa específica no âmbito

da Administração Pública.

Nesse ponto, caminha abalizada doutrina no sentido de que não se encontram abrangidos pelos limites do art. 2º da Lei 8429/92 os sujeitos que pratiquem atos na condição de empregados ou dirigentes de empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Isto porque a relação de tais entidades com a Administração Pública é meramente contratual, não sendo elas destinatárias de vantagens patrimoniais como benefícios ou subvenções.

A categoria dos servidores públicos deve ser compreendida como aquela cujos integrantes possuam vínculo permanente com entes da administração direta ou indireta, independentemente do regime jurídico. Aqui, tem-se que, a despeito da atual dicção da Constituição da República, com a edição da Emenda Constitucional nº 18/1998, os militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios permanecem, por sua natureza, abarcados pela categoria em questão.

Por fim, podem ser sujeitos ativos dos atos de improbidade os terceiros, entendidos estes, segundo o art. 3º da lei, como todos aqueles que, não sendo agentes públicos, induzem ou concorrem para a prática do ato de improbidade, ou que dele se beneficiem de forma direta ou indireta. Logo se deve atentar para a percuciente observação doutrinária no sentido de que o terceiro somente sofre as consequências da Lei nº 8.429/92 se estiver de algum modo vinculado ao ato ímprobo praticado por um agente público, caso contrário estará sujeito a outras espécies de sanções.

Quanto aos verbos que definem as condutas do terceiro, tem-se que "induzir" deve ser compreendido como fazer surgir no agente público ideia antes inexistente, razão pela qual não deve ser considerado sinônimo de instigar, hipótese em que a ideia é preexistente e que, por tal motivo, não resta abarcada pelo alcance da norma. Por "concorrer" deve-se entender tanto a prestação de auxílio material quanto a divisão de tarefas com o agente público. "Beneficiar-se", por sua vez, não envolve qualquer influência sobre o agente, todavia exige-se que o terceiro possua efetivo conhecimento acerca da ilicitude do benefício, de forma a se evitar sua responsabilização objetiva.

Diverge a doutrina acerca da possibilidade de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de improbidade na qualidade de terceiras. Carvalho Filho (2009, p.1.018) é peremptório ao afirmar que "o terceiro jamais poderá ser pessoa jurídica". Segundo o autor, conduzir e colaborar dizem respeito a condutas próprias de pessoas físicas, enquanto que obter benefício exige dolo, incompatível com a responsabilização da pessoa jurídica, hipótese em que será terceiro o seu dirigente ou responsável. Por outro lado, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2001, p.251) sustentam que, uma vez incorporado irregularmente numerário público ao patrimônio da pessoa jurídica, poderá esta sofrer as sanções previstas na Lei nº 8.429/92, que sejam compatíveis com sua natureza, como, a título de exemplo, a perda dos valores ilicitamente

angariados.

Outro importante elemento constitutivo do ato de improbidade administrativa é a sua efetiva lesividade. Este, todavia, não se confunde com o dano ao patrimônio público, do qual independe a configuração da improbidade, consoante disposição expressa do art. 21 da Lei nº 8.429/92. Aqui, deve-se interpretar a lesão, conforme outrora mencionado, como a potencialidade lesiva do ato praticado de acordo com critérios estabelecidos pelo princípio da proporcionalidade, tendo sempre em vista o propósito maior da norma, qual seja, o da proteção à probidade administrativa.

Relevante notar que há autores que chegam a sustentar que a aplicação do princípio da proporcionalidade deveria levar, em hipóteses excepcionais, ao abrandamento das sanções previstas para a prática dos atos de improbidade, em especial diante da gravidade de certas consequências, como a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo, por vezes incompatíveis com a monta do ato praticado. Como critérios balizadores, estariam tanto o elemento volitivo do agente quanto a consecução do interesse público.

Quanto ao elemento subjetivo pertinente aos atos de improbidade, deve-se partir da premissa que, na falta de previsão legal expressa, a responsabilidade objetiva por improbidade não é admitida no ordenamento jurídico nacional. Segundo a tipologia dos referidos atos, tema que será adiante abordado, o dolo é o elemento subjetivo que em regra deverá ser verificado, admitindo-se a responsabilidade por culpa apenas no que tange aos atos que importem dano ao erário, na forma do que expressamente prevê o art. 10 da lei de regência. Os diferentes graus de culpa deverão ser considerados no momento de aplicação da sanção, sob a égide da proporcionalidade.

No que tange ao terceiro, tem-se que, tanto por ausência de previsão legal quanto pela própria natureza das condutas constantes do art. 3º, somente poderá ser responsabilizado caso haja atuado dolosamente.

Vale ressaltar, ainda, que vem ganhando vulto no âmbito do Superior Tribunal de Justiça o entendimento no sentido de que há a necessidade de verificação da má-fé do agente público para a efetiva caracterização do ato de improbidade. Tal seria imperioso, segundo julgados da Corte, para que se pudesse passar da "improbidade formal" para a "improbidade material". Portanto, não bastaria o dolo, ou seja, a vontade livre e consciente de praticar o ato, mas igualmente dever-se-iam levar em consideração os objetivos almejados pelo agente.

O entendimento é objeto de críticas doutrinárias, pois, em última análise, alargaria por demais as hipóteses em que o ato, apesar de ilegal, não seria considerado ímprobo, utilizando-se os agentes públicos reiteradamente da escusa de incompetência para se furtar de receber sanções. Conforme sustenta Emerson Garcia, "a escusa de incompetência, assim, deve ser reconhecida

com certa parcimônia, evitando-se, com isto, a sua vulgarização". (GARCIA, ALVES, 2001, s/p)

Segundo a tipologia estabelecida pela Lei 8429/92, os atos de improbidade administrativa podem ser agrupados em três diferentes categorias, consoante os bens jurídicos atingidos pelas condutas praticadas. Assim sendo, a mesma lei pune os atos que geram enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação aos princípios da Administração Pública (art. 11). Importa ressaltar, todavia, que os atos de improbidade não se esgotam nesta previsão legal, concorrendo com outros contidos em legislação esparsa.

Carvalho Filho (2009, p. 1.021-1.022) bem aponta que, para as três modalidades de improbidade administrativa veiculadas pela Lei 8429/92, o legislador adotou a metodologia de estabelecer, no caput de cada artigo, uma conduta genérica e, nos respectivos incisos, condutas específicas que, na verdade, nada mais são do que situações exemplificadoras daquela genérica do caput. Desta forma, as condutas expressas constituiriam relação meramente exemplificativa.

A primeira conduta vedada é aquela que gera enriquecimento ilícito, entendido este como a obtenção de qualquer vantagem patrimonial não prevista em lei. Na dicção do caput do art. 9º:

> Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:

Para a doutrina, o enriquecimento ilícito é constituído por quatro elementos, a saber: a) o enriquecimento do agente; b) que se trata de agente público ou de terceiro que com aquele concorra; c) que a vantagem seja indevida, sem justa causa; d) que haja relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo

Trata-se, segundo a lógica da lei, da mais grave forma de improbidade, tendo por nota fundamental o enriquecimento do próprio agente público, sendo certo que o dano ao erário ocorre como mera consequência, isto quando chega efetivamente a ocorrer, no que se distingue das condutas previstas no art. 10.

O sujeito ativo da conduta pode ser tanto o agente público quanto o terceiro que com ele concorra. Já o elemento subjetivo é apenas o dolo, sendo certo que, para a doutrina, a culpa não se compatibiliza com as características da conduta.

No que concerne à natureza do tipo, diverge a doutrina a respeito. Enquanto Carvalho Filho (2009, p.1.023) compreende que tanto à conduta genérica do caput quanto às específicas dos incisos não comportam a omissão,

configurando-se apenas de forma comissiva, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2001, p. 282) sustentam que o enriquecimento ilícito pode advir de qualquer conduta comissiva ou omissiva do agente público .

O art. 10 da Lei nº 8.429/92 dispõe acerca da conduta vedada de geração de dano ao erário, trazendo em seu bojo os principais elementos caracterizadores.

Nos termos desse artigo a improbidade administrativa é a que causa lesão ao erário. Qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas

O primeiro ponto a se observar é que a expressão "erário" utilizada pelo dispositivo não se confunde com tesouro, ou seja, não visa a representar o montante de recursos financeiros do Estado. Foi ela adotada no sentido subjetivo, representando as pessoas jurídicas previstas no art. 1º da lei de regência.

O dano é o pressuposto necessário à caracterização da conduta prevista no artigo, devendo ser compreendido em seu aspecto amplo, abarcando qualquer espécie de lesão, e não apenas o prejuízo, ou perda patrimonial em sentido estrito.

Nesse ponto, pertinente a observação doutrinária de que o dano ao patrimônio público pode advir de atos contrários aos princípios regentes da atividade estatal, mas também de ato que os haja observado, dada a própria natureza da atividade, envolta em constante risco. Portanto, para a caracterização do ato de improbidade, será necessário verificar no caso concreto que a conduta danosa tenha igualmente atentado contra os referidos princípios.

Outra importante observação caminha no sentido de que a ocorrência de enriquecimento ilícito é dispensável à configuração do tipo, bastando a verificação do dano. Muitas vezes o que se dá é o enriquecimento ilícito de terceiro, devendo-se recordar que, caso o próprio agente público aufira vantagem indevida, desloca-se a tipificação para o art. 9º da lei.

Conforme consta do próprio caput do dispositivo, o elemento subjetivo a instruir a conduta pode ser tanto o dolo quanto a culpa. Tem-se, aqui, ponto de profundas controvérsias, havendo parte da doutrina que chega a considerar inconstitucional a previsão da modalidade culposa, por supostamente não possuir gravidade suficiente para ensejar a punição por improbidade. Todavia, prepondera o entendimento de que a necessidade de proteção ao erário justifica a reprimenda ao comportamento culposo, sendo certo que a incidência do princípio da proporcionalidade terá o condão de evitar a aplicação inadequada do dispositivo.

Nos mesmos moldes do que se observou acerca do art. 9º, sujeito ativo da conduta podem ser tanto o agente público isoladamente considerado, quanto o terceiro que com ele pratique o fato em coautoria. Já no que concerne à natureza da conduta, tem-se que, diferentemente do artigo anterior, não pairam

grandes controvérsias, inclinando-se a doutrina no sentido de que o tipo admite condutas comissivas e omissivas.

O art. 11 da Lei nº 8.429/92 tipifica como improbidade administrativa o ato que violar princípios da Administração Pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Trata-se de previsão que, no esteio do pós-positivismo, confere aos princípios primordial relevância no ordenamento jurídico, enquanto verdadeiras normas a condicionarem o comportamento do indivíduo, com a permeabilidade necessária à adequação às constantes modificações sociais. Embora suscetível a críticas, diante da evidente dificuldade de determinação de seu exato alcance, tem-se que tal técnica favorece a criação de limitações às condutas que acabem por ferir os propósitos fundamentais da legislação acerca da improbidade administrativa.

Exige-se, portanto, maior grau de prudência do intérprete ao se deparar com os casos concretos em que poderá enquadrar a conduta do agente no dispositivo em comento, com a constante utilização dos ditames da proporcionalidade, de forma que tanto a subsunção do fato à norma quanto a dosimetria das sanções não transbordem para qualquer espécie de abuso de poder.

Assentadas tais premissas, verifica-se que a previsão legal do art. 11 visa a integrar e garantir eficácia aos deveres jurídicos consubstanciados no art. 37, caput, da Constituição da República, que estabelece os princípios básicos que regem a Administração Pública, repetido em parte pelo art. 4º da própria Lei nº 8.429/92. A positivação desses princípios possui o mérito de, no entendimento de Carvalho Filho (2009, p.1.025), fazer com que sua violação se configure como atentatória ao próprio princípio da legalidade.

Nesse ponto, importa trazer à baila a compreensão da doutrina no sentido de que a expressa menção no dispositivo aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade é aleatória, não se esgotando neles o âmbito de aplicação do artigo. De qualquer forma, entende-se que tais deveres se associam diretamente aos princípios gerais da Administração Pública, cuja proteção é o verdadeiro intuito da norma.

A configuração da violação aos princípios da Administração Pública não exige o enriquecimento ilícito, tampouco o dano ao erário. Aliás, trata-se, a toda evidência, de tipo residual, o qual se terá por verificado exatamente nas hipóteses em que não se enquadre a conduta nas disposições dos arts. 9º ou 10 da lei de improbidade.

O elemento subjetivo inerente às condutas atentatórias aos princípios da Administração Pública é o dolo. Parcela majoritária da doutrina e jurisprudência não admitem sua configuração na modalidade culposa, em especial diante da ausência de previsão expressa, o que seria exigível para tal responsabilização.

Da mesma forma que nas figuras típicas anteriores, o sujeito ativo será, em regra, o agente público. É possível a prática por terceiro em coautoria com o agente, embora não se trate de hipótese corriqueira. Por fim, quanto à natureza, tem-se que são admitidas condutas comissivas e omissivas.

As sanções para os atos de improbidade estão previstas nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429/92. Cada um destes se relaciona com uma espécie de ato de improbidade, prevendo o inciso I consequências para a prática das condutas relacionadas ao art. 9º, o inciso II para aquelas do art. 10, e o inciso III para o art. 11 da mesma lei.

A despeito da nomenclatura dada ao capítulo da lei em que são veiculadas as reprimendas, intitulado "Das Penas", importa destacar desde logo a natureza civil das sanções cominadas, ponto sobre o qual paira grande consenso doutrinário. Algumas vozes dissonantes compreendem certas sanções como meras medidas ou providências, despidas de caráter punitivo, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007, p. 763), para quem seria o caso da indisponibilidade de bens, medida de cunho meramente preventivo.

Pelo art. 12 da lei observa-se que o legislador buscou estabelecer uma gradação decrescente de gravidade, atribuindo penalidades mais severas para as condutas enquadradas em seu art. 9º. Aqui, deve-se ter em mente que, sempre que uma mesma conduta acabar por incidir em mais de um dos dispositivos da Lei nº 8.429/92, serão a ela aplicadas as sanções referentes à conduta mais grave

Quanto à aplicabilidade das sanções, a primeira questão que se coloca é a opinião de alguns autores no sentido de que a relação instituída pela lei, mais ampla do que a trazida pelo art. 37, §4º da Constituição da República, seria com este incompatível. Trata-se de compreensão minoritária e já superada, tendo em vista que a Constituição não limitou o rol de tais sanções, havendo, ao contrário, remetido o sancionamento à disciplina da própria lei, sede adequada à previsão da relação de penalidades.

Outra questão reside na possibilidade de aplicação de todas ou algumas das sanções previstas no art. 12. Segundo Garcia e Alves (2001, p. 601), a regra geral a ser considerada é a de cumulatividade das sanções, somente se admitindo o abrandamento em hipóteses específicas e devidamente fundamentadas. Outros, como Di Pietro (2007, p. 765), entendem por conferir maior flexibilidade ao aplicador diante dos casos concretos, em especial diante da variada dimensão das sanções previstas em lei. Trata-se, segundo tal entendimento, da exigência contida no próprio parágrafo único do art. 12, a determinar ao juiz que leve em conta, na aplicação das reprimendas, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. De qualquer sorte, a polêmica em torno do assunto se reduziu com a alteração promovida pela Lei nº 12.120/2009 no caput do art. 12, passando a prever expressamente a

possibilidade de aplicação isolada ou cumulativa das sanções cominadas.

Ultrapassada tal consideração, é certo que a aplicação das sanções nos casos concretos, como já mencionado alhures, exigirá do intérprete recurso constante ao princípio da proporcionalidade, bem como ao princípio da adequação punitiva, cotejando-se a sanção com a natureza do ato e de seu autor.

As modalidades de sanção são em essência as mesmas para todas as espécies de ato de improbidade, variando apenas no que tange à duração e ao valor. Consistem em: a)perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) ressarcimento integral do dano; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos; e) pagamento de multa civil; f) proibição de contratar com o Poder Público; g) proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios.

A perda de bens ou valores, cujo escopo é impedir o enriquecimento ilícito do agente, vem prevista nos incisos I e II do art. 12, não sendo aplicável frente a ato que se restrinja a violar princípios da Administração Pública. Segundo a doutrina, somente deve incidir sobre os bens que tenham sido acrescidos após a prática do ato de improbidade, sob pena de verdadeiro confisco, bem como não deve abarcar bens que tenham sido licitamente agregados ao patrimônio. O bem deve ser revertido ao patrimônio público, ou, caso tal seja impossível, a obrigação se converterá em pecúnia.

O ressarcimento integral do dano está previsto nos três incisos do art. 12, exigindo-se para sua aplicação, evidentemente, que tenha ocorrido efetivo dano ao erário. Sofrerá a incidência de correção monetária e juros de mora desde a data do ilícito, bem como, para a maioria da doutrina, abarcará eventuais danos morais ocasionados.

A perda da função pública, prevista em todos os incisos, deverá abranger não somente o servidor público, mas todos aqueles que integrem os quadros das entidades mencionadas no art. 1º da lei. Segundo a jurisprudência, bem como doutrina majoritária, tal modalidade de sanção deverá obedecer ao regime jurídico-político de cada um dos agentes públicos, em especial aqueles que somente poderão perder o cargo em hipóteses específicas, como o Presidente da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 52, I e II da Constituição), Deputados Federais e Senadores (art. 55 da CRFB), bem como os agentes vitalícios, estes últimos por meio de ação própria perante os tribunais aos quais se encontram vinculados.

Quanto à suspensão dos direitos políticos, a própria Constituição da República prevê em seu art. 15, V que será ela consequência da prática de ato de improbidade administrativa. Entretanto, enquanto sanção, deverá estar expressa na sentença condenatória por improbidade. Tal decisão será comunicada à Justiça Eleitoral para os devidos fins, e a recuperação do direito é automática, sendo, todavia, necessário o realistamento eleitoral para seu

exercício.

A multa civil possui previsão nos três incisos do art. 12, não possuindo qualquer caráter indenizatório. Seu produto deverá ser destinado à pessoa jurídica que sofreu a lesão patrimonial. Poderá, ademais, ser executada como qualquer outra dívida de valor. Sua fixação, dentro dos limites impostos pelos incisos, sujeitar-se-á à ponderação realizada pelo julgador, sob a égide da proporcionalidade.

Por fim, as proibições de contratar com o Poder Público e receber benefícios, previstas nos três incisos, não devem, segundo abalizada doutrina, excluir benefícios concedidos indistintamente, como isenções gerais, sob pena de violação à impessoalidade tributária. Além disso, devem ser igualmente excluídas as hipóteses em que o condenado seja sócio minoritário da pessoa jurídica atingida.

O Estatuto das Cidade, Lei nº 10.257 de 2001 previu, em seu art. 52, um rol de condutas que, caso perpetradas pelos Prefeitos, estariam sujeitos à incidência dos termos da lei de improbidade administrativa. Tais condutas se relacionam com o desvio de finalidade envolvendo bens incorporados ao patrimônio público ou recursos oriundos de atividades urbanísticas (incisos II, III, IV e V), com procedimentos ligados ao Plano Diretor (incisos VI e VII) e com danos causados ao erário (inciso VIII).

Trata-se, a toda evidência, de forma de compelir tais agentes públicos à adoção de procedimentos escorreitos na gestão das cidades, cuja relevância é cada vez mais sentida em todos os âmbitos do Direito.

A técnica legislativa utilizada, de prever condutas específicas e vinculá-las à lei de improbidade, gera controvérsias a respeito da própria natureza dos atos previstos como ímprobos. Para Carvalho Filho (2009, p. 1.021), o Estatuto das Cidades criou uma quarta categoria de atos de improbidade administrativa, ao lado das três já existentes na Lei nº 8.429/92.

Todavia, a maioria doutrinária hoje entende que, na verdade, o Estatuto em nada inovou no que tange às condutas ímprobas, prevendo apenas especificações de outras já contidas nos arts. 9º, 10 e 11 da lei de improbidade. Assim sendo, o processo de enquadramento da conduta do agente passaria por duas fases distintas. A primeira, a de subsunção a um dos incisos do art. 52 do Estatuto das Cidades; a segunda, a de ajuste a uma das três modalidades de improbidade administrativa previstas nos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/92.

A despeito das críticas a que se sujeita a técnica adotada, unânime a doutrina em valorizar o esforço do legislador em criar instrumento para incrementar a eficácia dos mecanismos previstos no Estatuto, tornando incontroverso o dever jurídico de zelar pelo cumprimento de suas normas.

19.1 a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da

aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

A par de toda a exposição acima, pode-se, com maior segurança, adentrar a análise do art. 21 e incisos da Lei nº 13.089/2015. Pretende o dispositivo submeter à disciplina da lei de improbidade administrativa três condutas específicas, duas atinentes aos Governadores ou outros agentes públicos, e uma aos Prefeitos atuantes na estrutura de governança interfederativa. O recurso, já utilizado no art. 52 do Estatuto das Cidades, tem por escopo incrementar a eficácia dos dispositivos atinentes à gestão das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em especial no que tange à célere elaboração e efetivação prática do plano de desenvolvimento urbano integrado, previsto no art. 10 da Lei nº 13.089/2015.

Quanto aos Governadores e outros agentes públicos, o inciso I do art. 21 prevê como conduta caracterizadora de improbidade deixar o agente de adotar, no prazo de três anos, as providências necessárias à elaboração e aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

19.1.1 a) Garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 no prazo de cinco anos, contado da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana; e; (MP nº 8/2018)

A alínea 'a' do inciso I diz respeito às regiões ou aglomerações que vierem a ser criadas mediante lei complementar estadual, contando-se o prazo de sua efetiva instituição. De acordo com a Medida Provisória nº 8/2018, o prazo estabelecido inicialmente para elaboração do PDUI, mediante lei complementar, que era de 3 (três) anos, foi estendido para 5 (cinco), retirando-se a menção à aprovação mediante lei complementar, Esta alteração torna ainda mais distante o efetivo planejamento das unidades regionais.

19.1.2 b) A elaboração, no âmbito da estrutura de governança interfederativa, e a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas; e; (MP nº 8/2018)

Já a alínea 'b' tem por propósito garantir a adoção de tais providências com relação às regiões e aglomerações já instituídas antes da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, de acordo com a mesma Medida Provisória, estendendo o prazo para elaboração do PDUI, que era de 3 (três) anos (12 de janeiro de 2018), até 31 de dezembro de 2021, retirando deste prazo a aprovação mediante lei complementar estadual. No silêncio da lei, deve-se entender que,na redação original, o termo inicial do prazo é a própria entrada em vigor do Estatuto. Contudo, com as modificações introduzidas, por pressão de governos estaduais, a aprovação do PDUI torna-se ainda mais longínqua, o

que fragiliza ainda mais o planejamento das unidades regionais.

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

No que concerne aos Prefeitos, o inciso II tipifica como ato de improbidade administrativa deixarem eles, no prazo de três anos, de adotar providências para a compatibilização do Plano Diretor de seu Município com as diretrizes do plano de desenvolvimento urbano integrado da região ou aglomeração instituída mediante lei complementar estadual. O prazo deverá ser contado da aprovação do respectivo plano de desenvolvimento.

Importante ponto a se considerar é a relevância dada pelos dispositivos às regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas criadas mediante lei complementar estadual, seja antes ou depois da edição do Estatuto, em conformidade com toda a sistemática de competência legislativa veiculada pela norma, em especial nos seus arts. 3º, 4º e 5º. Pela tipificação das condutas, não se podem entender por abarcadas as hipóteses em que a região ou aglomeração tenham sido criadas por lei estadual ordinária, as quais não caracterizarão, ao menos por intermédio do art. 21, atos de improbidade.

Feitas tais observações, tem-se que a previsão legislativa do art. 21 não se distingue estruturalmente daquela já adotada pelo art. 52 do Estatuto das Cidades, razão pela qual são encampados os destaques já formulados quanto àquele dispositivo. Trata-se de condutas específicas, cuja incidência aos casos concretos exigirá, segundo entendimento predominante, procedimento escalonado, primeiramente para subsunção do fato praticado a uma das previsões do art. 21, para, então, se poder proceder ao seu enquadramento em uma das hipóteses constantes dos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/92.

As três condutas ímprobas previstas no art. 21 possuem estrutura deveras semelhante entre si. Todas são, quanto à natureza, propriamente omissivas, como se extrai da expressão “deixar de”. Os sujeitos ativos das condutas, conforme o caso, serão os prefeitos, governadores ou outros agentes públicos envolvidos com a governança interfederativa, compreendida esta como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, na forma do art. 2º, IV do Estatuto.

Aqui, tem-se que será difícil a configuração de coautoria de terceiro na prática de tais condutas omissivas, vez que diretamente voltadas a compelir o agente público à atuação, embora não se possa excluir a possibilidade de induzimento à referida omissão, consoante permissivo do art. 3º da Lei nº 8.429/92.

Ao se proceder ao enquadramento das hipóteses do art. 21 nas modalidades de ato de improbidade administrativa previstas na Lei nº 8.429/92, salta aos olhos que nenhuma delas conduz, ao menos em primeira análise, ao enriquecimento ilícito do agente, tampouco a dano patrimonial ao erário. Assim sendo, regra geral, serão elas correlacionadas ao art. 11 da lei de improbidade, por violação ao princípio da legalidade, sujeitando-se, pois, às sanções previstas no art. 12, inciso III da mesma lei. A aplicação das reprimendas, como cediço, deverá se dar à luz do princípio da proporcionalidade, com cuidadosa análise da lesividade do ato praticado.

Da breve exposição acima se percebe que o art. 21 do Estatuto da Metrópole não trata de uma nova categoria de atos de improbidade administrativa, mas sim de mera especificação de condutas que, de alguma forma, já poderiam caracterizar atos de improbidade, na forma da Lei nº 8.429/92. Nesse ponto, poder-se-ia indagar acerca da efetiva necessidade de que o legislador pátrio as tivesse tipificado. Todavia, em vez de descer a críticas, melhor considerar que a especificação visa a esclarecer ao agente público a exata medida de sua responsabilidade, não deixando grande margem para que sua omissão passe sem consequências do ponto de vista jurídico.

Presente no ordenamento jurídico a ferramenta, é certo que o atingimento de seu desiderato dependerá da intervenção vigilante e eficaz dos atores legitimados para o manejo das ações civis de responsabilização por ato de improbidade administrativa. Como, lamentavelmente, raras ainda são as hipóteses em que a pessoa jurídica de direito público lesada busca a aplicação das sanções de improbidade aos agentes públicos que a compõem, caberá o protagonismo ao Ministério Público, enquanto legitimado mais amplo e frequente, sendo certo que seu trabalho deverá ser acompanhado de perto pelos mais diversos segmentos da sociedade civil, interessados que são na escorreita gestão da coisa pública.

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

Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento do território brasileiro e de desenvolvimento econômico e social,[3] sendo atribuição do Congresso Nacional, com a sanção presidencial, dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento[4].

Com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais e propiciar o

[3] Art.21 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
[4] Art.48 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

desenvolvimento sustentável dos municípios, a União pode, nesse contexto, articular suas ações administrativas em um mesmo complexo geoeconômico e social, mediante Lei Complementar específica, que estabeleça condições próprias à integração de regiões em desenvolvimento. De acordo com a regra constitucional, Lei Complementar Federal disporá ainda sobre a composição dos organismos responsáveis pela execução dos planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico social, todos com aprovação conjunta[5].

As chamadas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) atuam como uma rede de cooperação e envolvem municípios com mais de uma Unidade da Federação, polarizando ações amplas, por vezes com abrangência maior do que as existentes em algumas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. De regra, os recursos carreados para essas regiões, criadas por meio de Lei Complementar Federal, visam dinamizar a economia dos municípios integrantes, com vistas à promoção de melhorias e investimentos redutores das desigualdades sociais.

O planejamento e os objetivos das RIDEs assemelha-se, embora de forma mais complexa, às iniciativas das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento das funções públicas de interesse comum, uso, parcelamento e ocupação do solo, proteção ao meio-ambiente, sistema viário, geração de emprego, saúde, aproveitamento de recursos hídricos e minerais, habitação social, turismo etc.

Existem atualmente três RIDEs no Brasil: a do Distrito Federal (DF) e área de Entorno, que inclui dezenove municípios de Goiás e três de Minas Gerais, além do próprio DF; Grande Terezina, no Piauí, com 12 municípios do Estado e um do Maranhão; e a RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro, que envolve cinco municípios de Pernambuco e quatro da Bahia. Outras propostas de criação de RIDEs estão em discussão no Congresso Nacional[6], apesar de existirem críticas sobre a efetiva funcionalidade destas unidadesregionais.

Azevedo e Alves (2010, p. 100) apontam que:

> Qualquer modelo de gestão adotado para esses espaços, para ser bem sucedido, deve basear-se em articulação política, protagonismo dos entes envolvidos e implementação das regras pactuadas. É evidente a dificuldade em se trabalhar a articulação nos três níveis federativos, mas em se tratando das RIDEs, a ação estadual e federal deveria avançar no estímulo à cooperação entre os municípios, em um maior envolvimento dos estados e na

[5]Art.43 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

[6] Dentre outros projetos, cita-se como exemplo o Projeto de Lei Complementar n.º 322, de 2013, que dispõe sobre a criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Cariri-Araripe (RICA), envolvendo Municípios do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946228, Acesso em 21 out. 2017.

> concepção de que a RIDE é um instrumento da ação pública, que precisa ser apropriado pelos segmentos sociais locais. Deve estar respaldado em uma política nacional e estadual de desenvolvimento e envolver a sociedade, num desenho institucional horizontalizado.
>
> Critérios e diretrizes para a formação das RIDEs não foram ainda estabelecidos pelo Poder Executivo Federal, o que certamente balizaria as iniciativas atuais de parlamentares das regiões. A União deveria apoiar a elaboração de planos regionais, a formação de consórcios e a capacitação de equipes locais.

O legislador previu, portanto, a possibilidade de aplicar as disposições do Estatuto da Metrópole, no que for possível, às RIDEs, desde que possuam características semelhantes às das regiões metropolitanas ou de aglomerações urbanas, até a data de entrada em vigor desta lei. Criou-se, assim, marco temporal para aplicar o Estatuto da Metrópole às RIDES. Isso quer dizer que, para facilitar as situações já consolidadas com aspectos similares, essas regiões integradas de desenvolvimento poderão ser tratadas como região metropolitana ou aglomeração urbana, permitindo que esses arranjos institucionais sejam beneficiados com os instrumentos e princípios da governança interfederativa, inclusive com recursos públicos destinados às regiões metropolitanas.

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

O parágrafo único, por sua vez, peremptoriamente estabelece que, a partir da vigência do Estatuto da Metrópole, qualquer instituição de unidade territorial urbana, que englobe Municípios de mais de um Estado, deve ser materializada mediante a aprovação de leis complementares pelos Poderes Legislativos de cada um dos Estados envolvidos. Nesse contexto, a região metropolitana ou a aglomeração urbana somente terá validade entre os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei, ficando de fora os Municípios cujo Estado for omisso, respeitados os consórcios intermunicipais e parcerias entre os municípios para realizações de ações administrativas conjuntas. (BRASIL, 2005)

Conclui-se, assim, que o aludido dispositivo instituiu marco temporal para que as regiões integradas de desenvolvimento possam ser tuteladas pelas diretrizes do Estatuto da Metrópole, desde que existentes na data da publicação da mencionada Lei nº 13.089, de 2015, e se assemelhem às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, tal como definidas na

legislação[7]. Muitos serão os limites a serem superados, sobretudo no aspecto da governança interfederativa das metrópoles, consistente na divisão das ações entre os municípios integrantes do agrupamento dos entes da Federação. Afinal, estar-se-á diante de um novo desafio de governabilidade metropolitana, com a descentralização das atividades em prol do desenvolvimento urbano e social, embora se saiba que não será incomum a falta de uniformização de entendimento entre os níveis de governo para a resolução de certos problemas regionais à vista de sua complexidade e interesses estritamente locais e políticos.

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

Este artigo apenas reitera o que o anterior afirma, indicando expressamente que se pode constituir consórcios públicos para atuação em funções de interesse comum, desde que se observe o prescrito na Lei nº 11.107, de 2005

Existem regras próprias que devem ser adotadas nesses consórcios. Estão adstritos à observância das regras de direito público. Devem realizar licitações e contratos administrativos. Estão obrigados à prestação de contas. Todos os consórcios que tenham como conteúdo a saúde pública devem observar as regras do Sistema Único de Saúde (SUS).

O convênio, como remarcado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não constitui modalidade de contrato, pois este é compreendido como interesses opostos, "embora seja um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se com outras entidades públicas. Na verdade, o convenio não é um contrato sinalagmático. É um termo de cooperação conjunta. (DI PIETRO, 2014, p. 349)

Interessante entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no sentido de que interesse comum não é uma expressão que se possa tomar de forma genérica e abrangente. Isso pelo fato de tudo o que diz respeito à sociedade é necessário ter respaldo na Constituição e nas leis. Nesse sentido é natural que o entendimento da expressão e de outras que lhe são semelhantes se faça com cautela e com cuidado à repartição de poderes e prerrogativas. Destarte, o interesse comum só poderia realmente ser invocado quando a competência estivesse realmente a cargo daquela entidade federativa e pertencesse a seu peculiar interesse. (MINAS GERAIS, 2000)

No caso em estudo, o peculiar interesse da entidade interfederativa pode estar destacado no PDUI. Este pode ser o documento referência para

7 A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro, de 2015, não teve vacatio legis, entrando em vigor com a sua publicação, conforme artigo 25.

o estabelecimento de bases a fim de se buscar novas formas de cooperação e realização de convênios entre os entes federativos em prol do interesse regional.

O convênio, na letra do entendimento da Nota Técnica 12/12 da Câmara dos Deputados, que trata da restrição para celebração de convênios de repasse com entes federados, esclarece que o convênio é instrumento indicado pela Constituição Federal para formalizar o acordo de cooperação entre os entes federativos. Assim, o importante é a identificação do interesse recíproco dos partícipes na realização de programa de governo em regime de mútua cooperação. (CAMBRAIA, 2012)

Nesse parecer há um esclarecimento que o autor traz do Decreto Lei nº 200/67, no sentido de que as atividades da Administração Federal devem sempre ser descentralizadas, da Administração Federal para as entidades federadas, quando estas estejam devidamente aparelhadas por meio de convênio. O documento infere ainda que "apenas em caso de manifesta impraticabilidade e inconveniência, o convenio não deve ser firmado. (CAMBRAIA, 2012)

A impraticabilidade e inconveniência são fatores que devem ser amplamente verificados, caso a caso, a fim de melhor motivar as decisões relacionadas à elaboração do convenio que envolva diversas entidades administrativas.

21. Art. 23º - Convênios de cooperação e constituição de consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Este dispositivo nada mais confirmou o que a Lei nº 11.108 já permitia, ou seja, a possibilidade de formação de convênios de cooperação e constituição de consórcios públicos para a consecução de funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Certamente essa possibilidade não tinha sido excluída pelo simples fato da reunião de Municípios formar uma RM, AU ou mesmo microrregião. Se a norma dispusesse de forma contrária, aí sim poderia haver entendimento diverso.

O que não fica claro é o tipo de Município que pode ingressar nessas entidades a serem formadas. São os pertencentes às entidades coletivas ou poderia ser qualquer grupamento formado por outros, que não pertençam à entidade?

Considerando que não há falar-se em princípio da autonomia da vontade, pois se trata de órgãos públicos que devem, necessariamente, ter sua reunião autorizada por norma própria, remarca-se a necessidade de se obedecer ao comando da Lei nº 11.107, de 2005, para formalizar a reunião de entes municipais com o propósito de se estabelecer entidade coletiva para o desempenho das funções públicas de interesse comum.

O dispositivo normativo indica que a formalização da entidade para criar

convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano deve seguir os dispositivos da Lei referida. Ela estabelece, em seu art. 3º, que o consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá de prévia subscrição de protocolo de intenções. Nesse caso, o instrumento referido deve formalizar a intenção dos entes municipais em formar associação.

22. Art. 24 - A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A: Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

22.1 Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber."

O Instituto das Operações Urbanas Consorciadas é inexoravelmente extremamente útil para as áreas em que se necessite fazer alterações ou obras de grande porte ou mesmo em áreas que estejam degradadas ou já em vias de degradação. Essas operações têm como característica mais comum a alteração particular do coeficiente básico da região, circunscrita por norma própria do Estado ou dos dois Estados envolvidos que pertencerem as áreas dos Municípios envolvidos.

Não se trata de processo simplificado. É necessário que se circunscreva área determinada e que isso seja devidamente mapeado. Quem dá a definição do que seja a operação urbana consorciada é o art. "§ 1° do art. 32 do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001. Nos seus expressos termos considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

O processo, naturalmente, envolve a emissão de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (CEPACs) com o intuito de atrair investidores para a Operação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, "toda a atuação que envolve alteração da realidade urbana com vista a obter nova configuração da área constitui operação urbana" (SILVA, 2010a). Segundo o Estatuto da Cidade, em seu artigo 32, está previsto que lei municipal, com base no plano diretor, pode delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

O que se amplia, no caso da operação urbana interfederativa é a atuação conjunta de municípios por meio de entidade criada por lei complementar

para que as operações possam ser aplicadas em setores urbanos contidos nos territórios de múltiplos Municípios, inclusive de mais de um Estado, de forma a possibilitar as transformações urbanas pretendidas no PDUI e pelos respectivos planos diretores.

A operação interfederativa revela-se como verdadeiro tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da região metropolitana ou aglomeração urbana. Essas operações podem envolver ações simultâneas que venham a buscar alterações em espaço público determinado. Na verdade, a essência da operação é a captação de investimentos privados e públicos para sua execução e alteração de traçados determinados, construção de obras de grande vulto,manejo e transação de direitos relacionados ao uso e a edificabilidade do solo. Na verdade, trata-se de execução conjunta, por ser interfederativa, de serviços públicos comuns a cargo dessas entidades autárquicas a cargo das decisões relacionadas a entidade coletiva. É instrumento cujo intuito é a implementação de projeto que envolve um conjunto de pessoas (o proprietário, poder público, investidores privados entre outros).

O PDUI deve indicar quais seriam as alterações mais relevantes e as obras necessárias para a regiao, sobretudo quando se refere a um serviço público comum ainda não existente na reigao. Diante dessa constatação e considerando que os planos diretores são elementos que deveriam vincular orçamentos públicos, os planos urbanos integrados são instrumentos que podem relacionar, por exemplo, a melhoria no sistema viário ou mesmo a construção de habitações populares para a região. Essas constatações podem dar azo à realização de uma operação urbana consorciada interfederativa com o intuito de suprir necessidades regionais e locais.

23. Art. 25 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

REFERÊNCIAS

AGEM. Agência Metropolitana da Baixada Santista. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista*, SP - PMDE-BS. Caderno PMDE. Santos: AGEM, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. Criação de regiões metropolitanas obedece apenas a interesses Estados. 2011. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/10/criacao-de-regioes-metropolitanas-obedece-apenas-aos-interesses-e-as-motivacoes-dos-estados-segundo-ipea>. Acesso em 28.10.2018.

_____. *Brasil é o segundo pais que recebe o maior número de refugiados venezuelanos, diz Acnur.* EBC: Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-07/brasil-e-o-segundo-pais-que-mais-recebe-refugiados-venezuelanos-diz>. Acesso em 20.11.2017.

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Revista da PGE - Edição. Especial/1998<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>. Acesso em 20 out. 2017.

_____. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

AGÊNCIA IBGE. IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2015. Agosto 2015. Disponível em: http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2972. s/d.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ATLAS BRASIL. *Regiões Metropolitanas brasileiras têm Alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, mostra Atlas Brasil.*Disponível em<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/destaques/regioes-metropolitanas-alto-indice-desenvolvimento-humano/>. Acesso em 29 out. 2017.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinão Publica*. v.18. n.2. Campinas: 2012.

Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762012000200006>. Acesso em 20 out. 2017.

AZEVEDO, Heloísa Pereira Lima; ALVES, Adriana Melo. Rides – Por que criá-las? *Revista Geografias*, 06 (2), Belo Horizonte: IGC/UFMG, 2010. p. 87-101. Disponível em: <http://www.igc.ufmg.br/portaldeperiodicos/index.php/geografias/article/viewFile/516/387>. Acesso em 21 out. 2017.

BERTOLDI, Osmar. *Ideias para uma metrópole sustentável*. Esplendor. Curitiba: 2006.

BRANCO. Maria Luisa G. Castelo; PEREIRA, Henrique Moraes; NADALIN, Vanessa Gapriotti. *Rediscutindo a delimitação de regiões metropolitanas no Brasil: um exercício a partir dos critérios da década de 1970.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília. Rio de janeiro: IPEA, 2013. Disponível em <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1860.pdf>, acesso em 29 nov. 2017.

BRASIL. Lei n° 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Diário Oficial da União, 13 jan. 2015.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. Disponível em < http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/planos-setoriais-de-mitigacao-e-adaptacao >. Acesso em 20 nov.2017.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Instituiu diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que instituiu diretrizes da Política Nacional sobre Mudança de Clima.

_____. Lei n.º 11.107, de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. Diário Oficial da União de 07 abr. 2005.

_____. Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Diário Oficial da União de 11 jul. 2001 e retificado em 17 jul. 2001.

_____. Constituição Federal. Manole. São Paulo. 2014.

_____. Lei Complementar nº14, 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 de 11 jun. 1973.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Geociências Coordenação de Geografia. *Regiões de influência das cidades.* IBGE, Coordenação de Geografia, 2007. Disponível em:<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em 23 set.2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos: Programa de reabilitação de áreas urbanas centrais. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobilidadeiphan.pdf>. Acesso em 30.04.2018.

BRENAEKER, François E. J. *As principais aglomerações urbanas do Brasil*: crescimento demográfico no período 2000 -2014. Rio de Janeiro: Observatório de Informações Municipais, 2015. p. 6. Disponível em: <http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/26B5FD9B-A7B3-5344-CCD648028E4547E429012015040154.pdf&i=2693>. Acesso em: 20 nov. 2016.

CAMBRAIA. Tulio. *Restricao para celebração de convênios e contratos de repasse com entes federados.* Brasília, DF, 2012. Disponível em <http://bd.camara,leg.br>. Acessado em 12 dez. 2017.

CARRIÇO, José Marques. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na área insular de Santos. In VAZQUEZ, D. A. (org.). *A Questão Urbana na Baixada Santista:* políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. Santos: Leopoldianum, 2011. p. 145-176.

_____. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2002. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Edna; LIMONAD, Ester. *Um novo planejamento para um novo Brasil?* Rio de janeiro: Letra Capital. 2014.

CECIERJ. *O fenômeno urbano e as origens do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: Centro de Educação à Distância do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://extensao.cecierj.edu.br/material_didatico/geo10/html/01_02.html. Acesso em: 08 jun. 2017.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de

Janeiro:FGV, 1996.

CONSÓRSIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. Plano regional de Gestão Integrada de resíduos do Grande ABC. 2016. Disponível em <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cpla/2017/05/santo-andre.pdf>. Acessado em 18.11.2917.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

DA SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo.* São Paulo: Malheiros, 2010, p.666.

DELCOL, Rafaela Fabiana Ribeiro. *Estatuto da Metrópole:* contribuições ao debate. In: Anais do XI-ENANPEGE – Encontro Nacional da ANPEGE. Presidente Prudente, 2015. Disponível em: <http://www.enanpege.ggf.br/2015/anais/arquivos/20/555.pdf>. Acesso em 20 nov. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. _____. Direito administrativo. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DROMI, Roberto. *Ciudad y município*. Gerenciamento y governabilidade local. Buenos Aires: Hispania Libros, 2007.

FERNANDES, Antonio Sérgio Araújo;ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. A criação de municípios e a formalização de regiões metropolitanas: os desafios da coordenação federativa. URBE - *Revista Brasileira de Gestão Urbana* [on-line], 7(3). Curitiba: URBE, 2015, set./dez. p. 295-309.

FERRARI, Maristela. Interações Transfronteiriças na Zona de fronteira Brasil Argentina: o extremo oeste de Santa Catarina e Paraná e a província de Missiones (século XX e XIX). Santa Catarina: UFSC.2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/95358/297827.pdf?sequence=1

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogerio Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

GOMES, Marcos Pinto Correa. A obrigatoriedade de elaboração e de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano até 10 de outubro de 2006. *Revista Jus Navigandi.* Terezina. Ano 11. N. 1044, 11 maio 2006. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/8367. Acesso em 06 abr. 2017.

GONÇALVES, Alcindo. A Organização Mundial do Comércio e a

Governança Global. In: SÁ PORTO, Paulo Costacurta (org). *Organização Mundial do Comércio*. Temas Contemporâneos. Santos, SP: Leopoldianum, 2014, p. 195-208.

HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MOURA, Rosa. *Estatuto da Metrópole*: enfim aprovado! Mas o que oferece à metropolização brasileira? Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015b. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/estatuto_metropole_artigo_rosa.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017.

_____. _____. *Estatuto da Metrópole*: nova lei para a gestão metropolitana do Brasil? Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1098%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-nova-lei-para-a-gest%C3%A3o-metropolitana-do-brasil%3F&Itemid=180#>. Acesso em: 20 de nov. 2016a.

IBGE. *Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros em 1º/7/2015*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2015/estimativa_dou.shtm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. *Região de Influência das Cidades* – 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Arquitetônico Nacional. *Carta de Atenas*, nov. 1933. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

LE CORBUSIER. *Princípios de Urbanismo* (La Carta de Atenas). São Paulo: USP, 1993.

MACHADO, Hugo Brito. *Não importa o conteúdo; lei ordinária não revoga lei complementar*. Disponível em < https://www.conjur.com.br/2008-fev-11/lei_ordinaria_nunca_revogar_lei_complementar> . Acessado em 25 out. 2017.

MACIEL, Fábio. *A governança interfederativa e as perspectivas para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico na Região Metropolitana da Grande Florianópolis*.Dissertação de mestrado.2016.Curso deMestrado Profissional do Programa em PlanejamentoTerritorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centrode Ciências Humanas e da Educação da Universidade doEstado de Santa Catarina. Disponível em:<http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/2308/fabio_da_silva_maciel.pdf>. Acesso em: 20 out.2017.

MARQUES, Fabiana. *Conceito de Planejamento Urbano*. Universidade Regional do Cariri. Departamento de Construção Civil. 2015.

MARTINS DE SÁ, Rafael Amorim ; CARVALHO, Luíza Sousa ; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna; ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe--2175-3369009002AO04.pdf>. Acesso em 15 jul.2018.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MENCIO, Mariana. [on line] Consórcios públicos e região metropolitana. In *Tomo Direito Administrativo e Constitucional*. abril de 2017.Enciclopédia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/61/edicao-1/consorcios-publicos-e-regiao-metropolitana>. Acesso em 20 nov. 2017.

MENCIO, Mariana; ZIONI, Silvana. *La caracterización de las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas por el IBGE: Límites y avances del Estatuto de Metrópole*. ENAPUR. A caracterização das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas pelo IBGE: Limites e Avanços do Estatuto da Metrópole, 2017. Disponível em <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%202/ST%202.2/ST%202.2-02.pdf>. Acesso em 27 out. 2017.

MINAS GERAIS, Tribunal de Contas. Consulta TCE/MG n. 618964, Sessão Plenária de 5 de abril de 2000.

MIYAZAKI. Vitor Koiti; WHITACKER, Arthur Magon. O processo de aglomeração urbana: um estudo sobre Presidente Prudente e Álvares Machado no Estado de São Paulo. S*cripta Nova - Revista Electrónica de Geografia y Ciencias Sociales.* Vol. IX, n. 194 (110).Barcelona: Universidad de Barcelona,2005.Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-110.htm>. Acesso em 18 jun.2017.

MOREIRA, Antonio Claudio M. L. Regiões Metropolitanas na Constituigao Estadual. Adaptação do documento “O Municipio e a Questão Urbana. Sugestoes para a Constituigao do Estado de Sao Paulo”. Sao Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1989.

MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. *Estatuto da Metrópole* - contribuição ao debate. 2008. Boletim Semanal do

Observatório das Metrópoles, Rio de Janeiro, p.1-8, 09 abr. 2008. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/ESTATUTO-METROPOLE_Rosa_Olga.pdf. Acesso em: 2 mai. 2016.

MOURA R.; LIRA, S.A.; e CINTRA A. P. U. Arranjos espaciais: concentração e mobilidade que redesenham as aglomerações e centros. *Caderno Pardes*. Curitiba. Vol. 2, p. 57-67, 2012.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais no Brasil.* São Paulo: Atlas, 2012.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Disponível em <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/observatorio_RMs2010.pdf>. Acesso em 20 out. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de. *10 anos do Estatuto da Cidade*. Observatório das Metrópoles – Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2011. Web. 03 dez. 2011. Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=104%3A10-anos-do-estatuto-da-cidade&Itemid=171&lang=pt# Acesso em: 23 out. 2017.

PAULA, Camila Batista de. *Jurisprudencia do STF sobre regiões metropolitanas:* delimitação do papel de cada ente federativo. Monografia. 2013. Sociedade Brasileira de Direito Público. Disponível em < http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/232_Camila%20de%20Paula.pdf>. Acesso em 29 nov. 2017.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando dos; RODRIGES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole*: avanços, limites e desafios, 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt >. Acesso em: 25 jan. 2016.

RODRIGUES, Francilene. *Migração transfronteiriça na Venezuela.* Estudos avançados vol.20, nº 57. São Paulo. mai/ago 2006. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200015>. Acesso em 02 mai. 2018.

SÁ, Rafael Amorim Martins de; CARVALHO, Ana Luíza Sousa; BARBOSA, Ycarim Melgaço; BARSCH, Bruna e, ARAÚJO FILHO, Alberto Rodrigues de. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana* [on-line], 9 (2).Curitiba: URBE, 2017. p. 203-215.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei 13.089/2015. p. 455-511 In: *Brasil metropolitano*

em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Org. MARGUTI, Bárbara Oliveira, COSTA, Marco Aurélio e FAVARÃO, Cesar Bruno. Brasília: IPEA, 2018.

SANTOS (Município). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado* – 1976 Santos: Prefeitura Municipal de Santos, Progresso e Desenvolvimento de Santos. 1976.

SÃO PAULO (Município). *PDUI*. Gestão Urbana SP. Marco Regulatório. Plano Metropolitano, s.d. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/. Acesso em: 18 nov. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2012b.

SODERO, Fernando Pereira. *Conceito de Estatuto*. O Estatuto da Terra. Justitia. São Paulo. 44 (116): 9-4, jan.mar., 1982. Disponível em <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/2bdcdb.pdf>. Acesso em 25 abr.2017.

SOUZA, Celina. *R*egiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Revista de Cultura e Política* [on-line]. São Paulo: Lua Nova, 59, 2003. p. 137-158. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 1 ago. 2017.

STF. Decisão ADI 1842/RJ e opinião do Ministro Ricardo Lewandowsky. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209>. Acesso em: 23 out. 2017.

VEIGA, José Eli. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. *GEOUSP - Espaço e Tempo*. n. 13. Campinas: Associados, 2002. p. 179-187.

VIANA, Monica Antonia. *Navegando pelas ondas do Desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro*. Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais. 2010. Tese (doutorado) Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

_____. A articulação regional no Grande ABC. In: *Brasil, o desafio da diversidade:* experiências de desenvolvimento regional. CRUZ, J. L. V. (org.), Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005. p. 183 a 226.

VILLAÇA, Flavio. *As ilusões do plano diretor*. 2005. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 15 jan. 2016.

LISTA DE AUTORES

Prefácio
Sania Cristina Dias Baptista e Fernanda Faria Meneghello.
Introdução
José Marques Carriço e Mônica Antonia Viana.
Artigos 1º
Edson Ricardo Saleme.
Artigos 2º
Renata Soares Bonavides e Edson Ricardo Saleme.
Artigos 3º
Ana Paula Metropolo.
Artigos 4º
Ana Paula Metropolo.
Artigo 5º
Rafael de Moura Campos.
Artigo 6º
Alcindo Fernandes Gonçalves.
Artigo 7º
Bruno Pereira Moreira Santos e Renata Sioufi Fagundes dos Santos.
Artigo 8º
Silvia Elena Barreto Saborita.
Artigo 9º
Luís Fernando Bacellar.
Artigo 10
Sidney da Cunha Vida Silva e Edson Ricardo Saleme.
Artigo 11
Lenimar Gonçalves Rios.
Artigo 12
José Marques Carriço e Mônica Antonia Viana.
Artigo 13
Vivian Valverde Corominas.

Artigo 14
Damísio Mangueira da Silva.
Artigo 15
Maria Fernanda de Carvalho Bottallo.
Artigo 16
Fabiano Lourenço de Menezes.
Artigos 17, 18 e 19
Laíse Helena Silva Macedo e Francisco Motta Macedo Neto.
Artigo 20
Laíse Helena Silva Macedo e Francisco Motta Macedo Neto.
Artigo 21
Laíse Helena Silva Macedo e Francisco Motta Macedo Neto.
Artigo 22
José Herbert Luna Lisboa.
Artigo 23
Alexandre R. Machado.
Artigos 24
Silvia Elena Saborita.

GRUPO DE PESQUISA DIREITO AMBIENTAL DAS CIDADES

COORDENADORES E AUTORES

José Marques Carriço

Arquiteto e urbanista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, docente e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Direito e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, arquiteto do quadro da Prefeitura Municipal de Santos, onde coordena o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor.

Edson Ricardo Saleme

Advogado e pesquisador, doutor em Direito do Estado pelo programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, docente e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, autor do livro comentários ao Estatuto da Cidade, pela Editora Arraes, professor do Curso de Especialização da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, assessor do INEP e do IBAMA.

AUTORES

Luís Fernando Bacellar

Advogado, Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos. Professor das disciplinas: Direito Civil e Sociologia. Atuou como Escrevente Autorizado junto ao 2º Tabelionato de Notas de Santos-SP, atuou como Escrevente Preposto e Oficial Substituto do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Santos, atua como Escrevente Autorizado junto ao 3º Tabelionato de Notas de Santos.

Renata Soares Bonavides

Advogada, Doutora em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos. Diretora da Faculdade de Direito e Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde leciona Direito Penal; professora de Metodologia no Curso de Pós-Graduação Lato

Sensu de Processo Civil; coordenadora e professora da Pós-Graduação Lato Sensu de Direito Penal, Processual Penal e Criminologia da Universidade Católica de Santos.

Maria Fernanda de Carvalho Bottallo

Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos; especialista em Língua Portuguesa pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e em Direito Previdenciário pela Escola Paulista de Direito; bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo e em Comunicação Social (Radialismo) pela Fundação Armando Álvares Penteado; membro dos Grupo de Pesquisa Métodos Alternativos para a Solução de Conflitos Socioambientais e Direito Ambiental das Cidades.

Rafael de Moura Campos

Advogado. Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos, especialista em Direito Eleitoral; cursos na seara do Direito Econômico. Indicado por diversas vezes como um dos Advogados mais admirados do Brasil pela revista "Análise Editorial – Advocacia". Membro da Comissão de Ética e Disciplina da OAB – Santos. Professor das disciplinas: Legislação, Direito e Internet e Legislação Aplicada à Informática na Faculdade Impacta de Tecnologia. Sócio fundador do escritório Moura Campos e Fernandes Lopes Sociedade de Advogados Associados (2015).

Vivian Valverde Corominas

Advogada do escritório Valverde Corominas Advocacia & Consultoria. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Pesquisadora Bolsa CAPES. Pós-Graduada em Direito Público com ênfase em Tributário, pela Universidade Potiguar (RN) bem como em Direito Notarial e Registral Imobiliário, pela Escola Paulista de Direito (SP). Procuradora do Município de Rio Grande da Serra - S.P. Tem experiência na área de Direito Público, Urbanístico, Processual Civil e Direito Notarial e Registral Imobiliário.

Alcindo Fernandes Gonçalves

Doutor em Ciência Política pela FFLCHUSP; professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional, da Universidade Católica de Santos.

José Herbert Luna Lisboa

Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos – SP, Juiz de Direito da 4ª. Vara Cível da Comarca de João Pessoa-PB e membro da

Turma Recursal da Capital PB, juiz auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça da PB, ex-promotor de justiça. Professor do Centro Universitário Unipê e da Escola Superior da Magistratura da Paraíba-ESMA.

Fabiano Lourenço de Menezes

Doutor em Relações Internacionais pela PUCSP e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Coordenador e professor do curso de Relações Internacionais e professor pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos.

Ana Paula Metropolo

Advogada. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, Pós–Graduada em Direito Civil pela Universidade Católica Dom Bosco. Pós-Graduada em Direito Público pela PUC Minas. Professora de Direito Constitucional e Direito Administrativo na Universidade de Ribeirão Pret, Campus Guarujá.

Laíse Helena Silva Macedo

Delegatária do Ofício de Registro Civil de Tupi Paulista-SP. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (inativa). Mestre em Direito na Universidade Católica de Santos - Direito Ambiental e Sustentabilidade, linha de pesquisa: Direito e Política de Sustentabilidade Ambiental e Social. Especialista em Criminologia pelo Instituto Superior do Ministério Público. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá. Mestranda em Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP - Função Social do Direito, linha de pesquisa: Acesso à Justiça. Pesquisadora Bolsa CAPES.

Francisco Motta Macedo Neto

Delegatário do Ofício de Registro Civil e Notas de Caeté-Açu- BA. Especialista em Direito Notarial pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Especialista em Registros Públicos pela Universidade Cândido Mendes - UCAM. Mestrando em Direito na Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP - Função Social do Direito, linha de pesquisa: Acesso à Justiça.

Alexandre Ricardo Machado

Professor, Consultor e Advogado (Brasil/Portugal). Diretor da Alexandre Machado Consultoria Estratégica de Negócios. Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos, Bolsista CAPES. Mestrado em Direito Ambiental, pós em Direito do Petróleo e Gás e Didática

do Ensino Superior. Professor de Transporte Marítimo e Terminais Offshore da Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo FATEC "Rubens Lara", Professor Convidado da Pós-Graduação em Direito Marítimo e Portuário da Universidade Católica de Santos e da Maritime Law Academy. Possui Graduação em Direito e Administração.

Lenimar Gonçalves Rios

Arquiteta e urbanista graduada pela Universidade Católica de Santos, em 1976. Pós-graduação em Gestão Ambiental pela Universidade Estácio de Sá (Especialização) e Metodologia do Ensino Superior pela Universidade Santa Cecília (Especialização). Mestranda do Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos. Trabalha na área de planejamento urbano e Regional, planejamento habitacional e projetos de recuperação ambiental. Foi Secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente de Santos no período de 1989 a 1992. É Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos. Vice-líder do Observatório Socioespacial da Baixada Santista – UniSantos.

Silvia Elena Barreto Saborita

Advogada e administradora de empresas. Doutoranda e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade católica de Santos. Membro do Centro-Vivo de São Paulo. Professora de Direito da Universidade Paulista e da FAAP, autora do livro Meio Ambiente, Estatuto da Cidade e Registro de Imóveis, publicado pela Arraes Editora.

Bruno Pereira Moreira Santos

Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito Marítimo e Portuário pela Universidade Católica de Santos, 2011. Pós-graduação *Latu Sensu* em Direito Imobiliário pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo, 2015. Bacharelado em Direito pela Faculdade de Direito de Sorocaba, 2009.

Renata Sioufi Fagundes dos Santos

Arquiteta e urbanista. Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos, arquiteta e urbanista da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Santos.

Damísio Mangueira da Silva

Mestrando em Direito ambiental pela Universidade Católica de Santos. Bacharel em Direito. Ex-prefeito do Município de Triunpho, na Paraíba. 1-Especializado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela FIP – Faculdades Integradas de Patos, Patos-PB; especializado em Docência Superior pela Faculdade Unyleya, Rio de Janeiro-RJ; especializado em Direito Penal e Pro-

cessual Penal - Faculdade Unyleya,Rio de Janeiro-RJ;

Sidney da Cunha Vida Silva

Advogado. Mestre em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Católica de Santos. Professor do Curso de Direito da Universidade Católica de Santos. Assessor Jurídico da Companhia Docas de Santos.

Mônica Antonia Viana

Arquiteta e urbanista pela PUC Campinas (1985). Mestre em Estruturais Ambientais Urbanas pela FAU USP (2003); doutora em Ciências Sociais pela PUC SP (2010). Professora de Planejamento Urbano e Regional no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universiade Católica de Santos e da Faculdade de Ciências Sociais da PUC SP, vinculada ao departamento de Sociologia. Consultora; pesquisadora na área de Planejamento Urbano-Regional e Gestão Ambiental, com a prestação de vários serviços de consultoria na área (OEA, PNUD, FUNDUNESP e Prefeituras). Consultora do Instituto Polis no projeto Observatório Litoral Sustentável na região da Baixada Santista, em especial na Câmara Temática Grandes Empreendimentos, Setor Imobiliário e Transformações Regionais da Baixada Santista.

POSFÁCIO

Enquanto esta obra se encontrava em produção editorial, o Congresso Nacional levava à votação o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 11/2018, da Medida Provisória nº 818/2018, o qual foi sancionado, transformando-se na Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, que alterou a Lei nº 13.089/2015[1]. Durante o processo de discussão da matéria, 39 emendas parlamentares foram apresentadas à Comissão Mista criada com o objetivo específico de apreciar a propositura, alterando substancialmente o texto da MP nº 818/2018 e consequentemente a própria Lei nº 13.089/2015.

Inicialmente, a MP nº 818/2018 alterava os artigos 12 e 21, da referida lei. Conforme comentado nos respectivos capítulos desta obra, a alteração do art. 12 suprimiria a necessidade de que as audiências públicas para elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) sejam realizadas em todos os Municípios das unidades regionais, desde que precedidas de ampla divulgação em todos estes entes federativos, segundo os critérios estabelecidos pelas respectivas instâncias colegiadas deliberativas. Por sua vez, a alteração do art. 21 estenderia o prazo para elaboração do PDUI, de novas unidades regionais, de 3 (três) para 5 (cinco) anos, a contar da data de suas instituições, assim como para 31 de dezembro de 2021, das unidades regionais já existentes.

Contudo, com o texto aprovado, a alteração do artigo 12 não suprimiu a necessidade de realização de audiências públicas em todos os Municípios das unidades regionais, para elaboração dos PDUI. No entanto, em seu art. 4º, a Lei nº 13.683/2018 revogou os artigos 20 e 21 da Lei nº 13.089/2015, o que, sem dúvida, são as alterações de maior relevo, posto que podem tornar sem efeito os dispositivos previstos no Estatuto da Metrópole, no sentido de promover o adequado planejamento das unidades territoriais brasileiras.

De sua parte, o artigo 20 previa a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), dotado de subsistema de planejamento e informações metropolitanas, o que é essencial para a elaboração de diagnóstico e monitoramento do nível de eficácia dos PDUI. Por outro lado, o artigo 21 estabeleceu sanções aos agentes públicos, que deixassem de adotar as providências necessárias para a elaboração do

[1] A Lei nº 13.683/2018 alterou, também, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Neste caso, foi vetado um dispositivo do PLV n° 11/2018. No caso das alterações ao Estatuto da Metrópole, não houve veto.

PDUI. Sem estas, poderá ocorrer generalizada procrastinação do processo de planejamento das unidades territoriais, ou mesmo a não aprovação destes, o que pode jogar por terra toda a expectativa da sociedade brasileira em torno do Estatuto da Metrópole.

Para melhor compreensão das alterações impostas pela Lei nº 13.683/2018 ao Estatuto da Metrópole, apresenta-se o quadro abaixo, com o detalhamento dos dispositivos modificados, e os respectivos capítulos desta obra por estes afetados.

Alterações		**Referências nesta obra**
Dispositivo	**Teor**	
Nova redação do § 2º do art. 1°	"§ 2° Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)."(NR)	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES 1. Art. 1º - p. 28.
Nova redação dos incisos VI e VII do art. 2º	"VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;"	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES 2. Art. 2º - p. 36 e 37.
Criação dos incisos VIII, IX e parágrafo único do art. 2º	"VIII - área metropolitana: representação da expansão continua da malha urbana da metrópole, conturbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Piano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto."(NR)	CAPÍTULO I: DISPOSIÇÕES PRELIMINARES Dispositivos não comentados.

Criação do § 2º do art. 3°, passando o parágrafo único a ser o 1º	"§ 2° A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências publicas que envolvam todos os Municípios pertencentes a unidade territorial."(NR)	CAPÍTULO II - DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS Dispositivo não comentado.
Nova redação do inciso II do art. 6º	"II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;"	CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES
		METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS 6. Art. 6º - p. 56.
Nova redação do inciso V do art. 7º	"V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão;"	CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS 7. Art. 7º - p. 63.
Criação do art. 7º-A	"Art. 7°-A No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os Municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas a implantação de processo relativo ao planejamento, a elaboração de projetos, a sua estruturação econômico-financeira, a operação e a gestão do serviço ou da atividade; e II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados as funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados."	CAPÍTULO III - DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS Dispositivo não comentado.
Nova redação do § 4º do art. 10	"§ 4° O piano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instancia colegiada a que se refere o art. 8° desta Lei, antes de seu encaminhamento a apreciação da Assembleia Legislativa."(NR)	CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO 10. Art. 10 – p. 81.
Nova redação dos incisos V e VI do § 1º do art. 12	"V - a delimitação das áreas com restrições a urbanização visando a proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e"	CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO 12. Art. 12 – p. 90.

Criação do inciso VII do § 1º do art. 12	“VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva politica publica de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017.”	CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO Dispositivo não comentado.
Nova redação dos §§ 3º e 4º do art. 12°	“§ 3° As audiências publicas a que se refere o inciso I do § 2° deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana. § 4° A realização de audiências públicas ocorrera segundo os critérios	CAPÍTULO IV - DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO 12. Art. 12 - p. 94.
	estabelecidos pela instancia colegiada deliberativa a que se refere o art. 8° desta Lei, respeitadas as disposições desta Lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais."(NR)	
Nova redação do § 2º do art. 14	“§ 2° Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do piano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10, 11 e 12 desta Lei, dispensado, na primeira hipótese, o cumprimento da exigência constante da alínea c do inciso III do art. 2° desta Lei.”	CAPÍTULO V - DA ATUAÇÃO DA UNIÃO Seção I - Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado 14. Art. 14º - p. 101.
Criação do art. 16-A	"Art. 16-A. A União apoiara as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas a governança interfederativa e promovera a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do piano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pela leis orçamentarias anuais."	CAPÍTULO V - DA ATUAÇÃO DA UNIÃO Seção I - Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado Dispositivo não comentado.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro

978-85-60360-81-9

9 788560 360819