

## PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 5, de 2014 (Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, na origem), do Deputado Walter Feldman, que *institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora **LÍDICE DA MATA**

### I – RELATÓRIO

Cuida-se de examinar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 5, de 2014, de iniciativa do Deputado Walter Feldman, que *institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.*

A proposição apoia-se nos seguintes dispositivos constitucionais:

a) o inciso XX do art. 21, que reserva à União competência para estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano;

b) o inciso IX do art. 23, que veicula a competência comum dos entes federativos para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;



SF/14886.88281-00

Página: 1/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74d0cfcdef2c



c) o inciso I do art. 24, que estabelece a competência da União para legislar, concorrentemente com os Estados e o Distrito Federal, sobre direito urbanístico;

d) o § 3º do art. 25, que autoriza os Estados a instituir, mediante lei complementar, 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”; e

e) art. 182, que determina que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, “conforme diretrizes gerais fixadas em lei”.

Em seu corpo normativo, o projeto, em síntese:

a) fixa 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;

b) estabelece normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa;

c) determina critérios para o apoio da União a ações interfederativas articuladas no campo do desenvolvimento urbano;

d) institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado;

e) estabelece os casos de improbidade administrativa relacionados ao descumprimento da lei proposta; e

f) altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o “Estatuto da Cidade”, para estabelecer que, nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas “operações urbanas consorciadas interfederativas”, aprovadas por leis estaduais específicas.



Adicionalmente, são explicitados os conceitos de “aglomeração urbana”; “região metropolitana”; “função pública de interesse comum”; “gestão plena”; “governança interfederativa”; “metrópole”; e “plano de desenvolvimento urbano integrado”.

No âmbito da proposição, considera-se metrópole o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”.

A seu turno, os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional deverão considerar “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”.

A lei proposta aplica-se também, no que couber, “às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas”; e “às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas 1 (um) Município, configurem uma metrópole”.

São as seguintes as possibilidades de instituição de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas:

a) 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, devendo os entes federativos inclusos promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações; e

b) 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, sendo que a até a aprovação das leis complementares previstas por todos os Estados, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.



As mencionadas leis complementares estaduais definirão, no mínimo: (i) os Municípios que integram a unidade territorial urbana; (ii) os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana; (iii) a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e (iv) os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

Importa notar, ainda, que na aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole serão observadas não apenas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade, mas igualmente as regras que disciplinam a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e de meio ambiente.

Na Câmara dos Deputados, à vista das competências das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); de Desenvolvimento Urbano (CDU); de Finanças e Tributação (CFT); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), o exame da proposição, que recebeu 48 emendas, foi cometido a Comissão Especial.

No âmbito da Comissão Especial, a matéria foi objeto de quatro audiências públicas, realizadas nas dependências da Câmara dos Deputados, e de outros quatro fóruns regionais de debates, ocorridos nas cidades de São Paulo (Fórum da Região Sudeste); de Goiânia (Fórum da Região Centro-Oeste); de Salvador (Fórum da Região Nordeste); e de Florianópolis (Fórum da Região Sul). Em sequência, houve ainda duas rodadas de reuniões técnicas. Dessas várias instâncias de debates, participaram autoridades públicas, especialistas notórios, professores universitários, representantes de organizações não governamentais, técnicos do poder público, além de assessores parlamentares.

Desse amplo processo participativo resultou uma emenda substitutiva, aprovada por unanimidade em 8 de novembro de 2013.



SF/14886.88281-00

Página: 4/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74c0cfecef2c



A matéria foi trazida à deliberação do Senado Federal no último dia 18 de março, devendo inicialmente ser examinada pelas Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); de Assuntos Econômicos (CAE); de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); e de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR).

Por força de dois Requerimentos, essa tramitação inicial foi alterada. A aprovação do Requerimento nº 259, de 2014, do Senador Inácio Arruda, submeteu a matéria à apreciação adicional da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI). A seu turno, formulado após a aprovação do projeto pela CMA, o Requerimento nº 911, de 2014, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, aprovado em 13 de novembro último, circunscreveu à CI e à CCJ as etapas seguintes da tramitação.

## II – ANÁLISE

Nesse passo, compete agora à Comissão de Serviços de Infraestrutura, nos termos do art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre a matéria.

De fato, como alega a Justificação do projeto, sua temática insere-se na competência constitucional da União para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I) e para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, inciso XX).

Importa reconhecer, de início, a pertinência e a oportunidade da proposição. Para além dos problemas gerados pela concentração da população em algumas poucas cidades, observa-se no Brasil um agravamento decorrente da desarticulação dos Municípios responsáveis pelo enfrentamento das questões de natureza metropolitana.

A maior parte da população brasileira vive em cidades que se estendem pela jurisdição de vários Municípios sem que haja uma governança capaz de abarcar esse conjunto territorial. Políticas que exigem um tratamento uniforme entre municipalidades distintas, como o controle do uso do solo, o saneamento básico e a mobilidade urbana são as mais fragilizadas, comprometendo a qualidade de vida da população.



SF/14886.88281-00

Página: 5/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74d0cfcdef2c



A solução histórica para esse problema tem sido a assunção de responsabilidades pelos Estados, notadamente no campo do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, mas esse é um modelo precário, que enfraquece a autonomia dos Municípios metropolitanos e onera o orçamento estadual.

O acórdão do Supremo Tribunal Federal relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, em que se discutia a titularidade dos serviços de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, aponta para um modelo diferenciado de governança metropolitana, representado pelo “agrupamento de Municípios” a que se refere o art. 25, § 3º, da Constituição. Tal entidade, dotada de personalidade jurídica, seria dirigida por um conselho composto por representantes do Estado e de todos os Municípios da região, com competência para gerir as funções públicas de interesse comum, nos termos da respectiva lei complementar estadual de criação.

Nesse sentido, o Estatuto da Metrópole traz uma importante contribuição para o equacionamento da questão, na medida em que exige de todos os entes a harmonização de suas respectivas políticas no espaço metropolitano e o respeito a um planejamento comum.

Trata-se de tema que diz respeito diretamente aos mais de 100 milhões de brasileiros que vivem nas cerca de 60 regiões metropolitanas, cinco aglomerações urbanas e três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs) legalmente constituídas, mas que, de fato, envolve o interesse de todo o País à vista da relevância política, econômica, social e cultural desses territórios.

O Parecer da CMA sobre o projeto, decorrente do Relatório do Senador Aloysio Nunes Ferreira, examina a matéria de forma proficiente:

Conquanto o Brasil já fosse um país em acelerado processo de urbanização, não havia, nas cartas constitucionais até 1988, menção específica a esse fenômeno. O uso constitucional do termo “urbano” limitava-se à caracterização dos impostos incidentes sobre a propriedade nas cidades brasileiras.



SF/14886.88281-00

Página: 6/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74d0cfecef2c



As Cartas outorgadas pelo regime autoritário inaugurado em 1964, tampouco reconheciam a relevância da questão urbana como matéria própria do ordenamento constitucional no tocante ao estabelecimento de direitos. Cuidou-se, contudo, de maneira tecnocrática, como era de praxe à época, de autorizar o estabelecimento, pela União, de regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, fizessem “parte da mesma comunidade sócio-econômica”, para a “realização de serviços comuns”.

Com abrigo nesse comando constitucional, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do País, a saber: São Paulo, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador.

O restabelecimento da ordem democrática deu ensejo à Constituição de 1988, que não apenas reconheceu a relevância de temas de interesse social, como o desenvolvimento urbano e a preservação ambiental, os quais passaram a merecer dispositivos constitucionais específicos, como também retirou da União a competência que detinha para a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Nos termos do art. 25, § 3º, da Lei Maior, a competência para instituir essas unidades de planejamento e gestão territorial passou aos entes federativos estaduais: “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”.

Desde então, multiplicou-se rapidamente o número dessas unidades. Ocorre, contudo, que ao mudar o regramento da matéria, a Constituição Federal deixou de balizar os critérios a serem observados pelos Estados, bem como se escusou de regrar situações atípicas, mas não incomuns, de conurbações que envolvem Municípios de distintos Estados.

Tais lacunas vêm causando consideráveis dificuldades institucionais, circunstância de que são exemplos a constituição de regiões metropolitanas entre cidades que não detêm esse caráter, bem como a inadequada utilização do art. 43 da Lei Maior, que trata da articulação das ações da União “em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais”, para a instituição de “regiões metropolitanas” que agrupem Municípios situados em mais de um Estado ou que envolvam o Distrito Federal e Municípios limítrofes. Trata-se das chamadas Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas pela União como forma de contornar, de certo modo, a lacuna constitucional, circunstância que afasta o preceito essencial das regiões metropolitanas, qual seja o de compartilhar, por meio de instrumentos de governança interfederativa, a execução de funções públicas de interesse comum.



O projeto em pauta tem, assim, notória relevância. Valendo-se do próprio regramento constitucional, que reserva à União competência para o estabelecimento de diretrizes gerais nesse campo, o PLC nº 5, de 2014, disciplina o tema de forma consistente. De uma parte, ao evitar a formulação de uma “política nacional” sobre o assunto, renunciando sabiamente ao risco de invadir a competência constitucional reservada aos Estados. De outra, ao fixar diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, assim como normas gerais sobre instrumentos de governança interfederativa, além de critérios para o apoio da União a ações que envolvam essa governança no campo do desenvolvimento urbano e das políticas públicas que lhe são conexas.

Note-se que a proposição conceitua “função pública de interesse comum” como a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. A seu turno, considera “governança interfederativa” como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Adicionalmente, o projeto rege a instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado, que será formalizada “mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos”, bem como reserva um capítulo específico para dispor sobre o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, que se efetivará no âmbito da legislação orçamentária e da instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI).

Cuida-se ainda da “integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países”, cabendo nesse caso à União adotar as ações necessárias com base nas “políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano”.

Trata-se, portanto, de um relevante ferramental normativo posto à disposição dos gestores estaduais e municipais que sinceramente intentem a adoção de políticas voltadas para a racionalização das ações públicas. Com base nas diretrizes propostas, poderá ser reduzida a distância entre a intenção e o gesto de superar as delimitações geopolíticas – tantas vezes incapazes de responder aos fatos sociais – para estabelecer inovadores mecanismos de planejamento e gestão interfederativa com o propósito de qualificar as grandes ocupações urbanas que se consolidam no território nacional.



SF/14886.88281-00

Página: 8/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74d0cfcdef2c



### III – VOTO

Em razão do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 5, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/14886.88281-00

Página: 9/9 16/12/2014 15:21:23

02a83359e2925df525295409c8d74d0cfcdef2c

