



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.133, DE 2014

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

De autoria do Deputado Walter Feldman, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 5, de 2014, formulado em maio de 2004, institui o autodenominado “Estatuto da Metrópole”. Para tanto, em síntese: (i) 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; (ii) estabelece normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; (iii) determina critérios para o apoio da União a ações interfederativas articuladas no campo do desenvolvimento urbano; (iv) institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado; (v) estabelece os casos de improbidade administrativa relacionados ao descumprimento da lei proposta; e (vi) 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.

Complementarmente, as disposições do projeto delimitam os conceitos de “aglomeração urbana”; “região metropolitana”; “função pública de interesse comum”; “gestão plena”; “governança interfederativa”; “metrópole”; e “plano de desenvolvimento urbano integrado”.

A iniciativa ancora-se nos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

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

b) 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;

c) 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) § 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”.

Na Casa de origem, 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. Dessa 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.

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

Não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle opinar sobre proposições que versem sobre a matéria em exame.

Como mencionado, a 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). Apoia-se igualmente no preceito inscrito no *caput* do art. 225 da Carta Magna, no sentido de que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à

sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Não por acaso, portanto, o § 2º do art. 1º do PLC nº 5, de 2014, assevera que na aplicação das disposições da lei proposta 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.

Importa notar, de plano, a pertinência da preocupação do autor da proposta com o tema metropolitano em nosso País. Trata-se de questão 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.

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.

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 lindeiros. 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 regra 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 assembléias 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”.

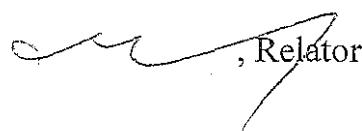
Trata-se, portanto, de um relevante ferramental normativo posto à disposição dos gestores estaduais e municipais que sinceramente intentem a adoção de políticas voltadas para a racionalização das ações públicas. Com base nas diretrizes propostas, poderá ser reduzida a distância entre a intenção e o gesto 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.

III – VOTO

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

Sala da Comissão, 11 de novembro de 2014

Sen. *Adair Soares*, Presidente em exercício



, Relator

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle
 PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 5, de 2014

ASSINAM O PARECER NA 24ª REUNIÃO, DE 11/11/2014, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)
 PRESIDENTE: *Sen. Cidacir Soares*
 RELATOR: *Sen. Aloysio Nunes*

Bloco de Apoio ao Governo(PSOL, PT, PDT, PCdoB, PRB)	
Anibal Diniz (PT) <i>Anibal Diniz</i>	1. Randolfe Rodrigues (PSOL)
Acir Gurgacz (PDT) <i>Acir Gurgacz</i>	2. Rodrigo Rollemberg (PSB)
Jorge Viana (PT) <i>Jorge Viana</i>	3. Vanessa Grazziotin (PCdoB)
Ana Rita (PT) <i>Ana Rita</i>	4. Cristovam Buarque (PDT) <i>Ana Rita</i>
Humberto Costa (PT) <i>Humberto Costa</i>	5. Delcídio do Amaral (PT)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PSD, PMDB, PP)	
Romero Jucá (PMDB)	1. VAGO
Luiz Henrique (PMDB)	2. Eduardo Braga (PMDB)
Garibaldi Alves (PMDB)	3. João Alberto Souza (PMDB)
Valdir Raupp (PMDB)	4. Vital do Rêgo (PMDB)
Odacir Soares (PP) <i>Odacir Soares</i>	5. Eunício Oliveira (PMDB)
Kátia Abreu (PMDB)	6. VAGO
Bloco Parlamentar da Minoria(PSDB, DEM, SD)	
Alvaro Dias (PSDB)	1. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) <i>Aloysio Nunes Ferreira</i>
Cícero Lucena (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB) <i>Cícero Lucena</i>
José Agripino (DEM)	3. Mário Couto (PSDB)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Blairo Maggi (PR)	1. Gim (PTB)
Eduardo Amorim (PSC)	2. VAGO
Fernando Collor (PTB)	3. Douglas Cintra (PTB)

(À publicação)

Publicado no DSF, de 18/12/2014

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 15677/2014