

COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 862, DE 2018

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 862, DE 2018

(Mensagem nº 695, de 2018)

Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado JOSÉ NELTO

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória 862/2018 altera a definição de região metropolitana estabelecida no art. 2º, inciso VII, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, para elucidar o fato de que é permitido ao Distrito Federal (DF) integrar essas unidades territoriais em conjunto com outros estados. Assim, a região metropolitana passa a ser definida como “unidade regional instituída pelos estados e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, por meio de lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

A MP 862/2018 reforça esse entendimento, por meio do acréscimo do § 3º ao art. 3º do Estatuto da Metrópole, em que estatui ser possível ao DF integrar região metropolitana com municípios limítrofes ao seu território, desde que observadas as regras estabelecidas no Capítulo II do Estatuto. No art. 4º do mencionado capítulo, o qual trata da instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios de mais de um estado, a MP nº 862/2018 acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º, para assegurar que:

- a) até a aprovação das leis complementares previstas por todos os estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana

CD/19139.31758-40

terá validade apenas para os municípios dos estados que já houverem aprovado a respectiva lei;

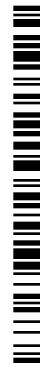
b) a instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios limítrofes ao Distrito Federal será formalizada por meio da aprovação de lei complementar pela assembleia legislativa do estado envolvido e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal; e

c) poderão ser incluídos na região metropolitana ou na aglomeração urbana, criadas por Lei Complementar de determinado estado, municípios que sejam limítrofes a, no mínimo, um daqueles que já a integrem ou ao Distrito Federal.

Na exposição de motivos, o então Ministro das Cidades justificou a medida provisória com o fato de que o Estatuto da Metrópole já prevê a instituição de região metropolitana interestadual e, consequentemente, a possibilidade de estabelecer sistema integrado de alocação de recursos e de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum entre municípios vizinhos, ainda que localizados em estados distintos.

Ressaltou que diversos municípios pertencentes aos estados de Goiás, de Minas Gerais e limítrofes ao DF compõem caso típico de aplicação do Estatuto da Metrópole e de instituição de região metropolitana, ou seja, é caso em que se vislumbra necessidade eminente de integração e de estabelecimento de governança interfederativa. Para fundamentar sua argumentação, trouxe dados sobre o elevado percentual da população de municípios vizinhos que trabalham ou utilizam serviços e estruturas públicas do DF, como hospitais e escolas. Destacou, também, o fato de que muitos desses municípios possuem grande vulnerabilidade social, estando alguns deles listados entre os mais violentos do País. Destacou o fato de ser grande a disparidade social e econômica entre o DF e as cidades vizinhas, agravando mais ainda os problemas existentes.

Diante desse contexto, retomou o comando constitucional insculpido no § 3º do art. 25 da Lei Maior, segundo o qual cabe aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o



CD/19139.31758-40

planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Ressaltou que o dispositivo termina por proibir internamente ao DF a criação dessas unidades regionais, mas nada traz de impedimento à sua participação em região metropolitana que envolva municípios limítrofes, haja vista a presença do interesse comum.

A Medida Provisória nº 862/2018 recebeu quatro emendas, sintetizadas no quadro a seguir.

Emenda	Autor	Conteúdo
1	Dep. Laerte Bessa (PR/DF)	Altera o art. 29-A da Lei nº 11.134, de 2005, para considerar no exercício de função de natureza ou interesse policial militar ou bombeiro militar os policiais militares e bombeiros militares da ativa nomeados ou designados para órgão equivalente a Casa Militar do DF. Também altera a Lei nº 9.264, de 1996, para tratar da cessão de integrantes das carreiras de Policial Civil do DF.
2	Dep. Weverton Rocha (PDT/MA)	Altera a Lei nº 12.587, de 2012, para especificar que “no âmbito dos consórcios públicos ou convênios de cooperação constituídos para delegação aos Estados, Distrito Federal ou Municípios à organização e a prestação dos serviços de transportes público coletivo interestadual de caráter urbano, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercícios de gratuidades aos estudantes nestes serviços”
3	Sen. Ronaldo Caiado (DEM/GO)	Altera o § 4º do art. 3º do Estatuto da Cidade para tornar obrigatória a realização de estudos técnicos e audiências públicas com todos os Municípios envolvidos, previamente à elaboração de projeto de lei de criação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião pelo Poder Executivo Estadual. Também acrescenta §§ 4º e 5º ao art. 4º para determinar que: “§ 4º Os projetos de lei de criação das unidades territoriais de que trata o caput terão idêntico teor e observarão protocolo de intenções previamente acordado entre os Governadores dos respectivos Estados, se for o caso, do Distrito Federal. § 5º A governança interfederativa das unidades territoriais de que trata o caput observará composição paritária entre representantes dos Governadores e as decisões serão tomadas consensualmente entre os representantes das unidades da Federação afetadas” Também altera o art. 14 do estatuto para estabelecer que, “instituída a unidade territorial, nenhum recurso federal poderá ser repassado aos municípios que a integrem ou ao Distrito Federal, se for o caso, sem a anuência da estrutura de governança interfederativa”
4	Dep. Delegado Waldir (PSL/GO)	Idêntica à Emenda nº 3


 CD/19139.31758-40



CD/19139.31758-40

II – VOTO DO RELATOR

Da admissibilidade – requisitos de urgência e relevância (art. 62 da Constituição Federal) e atendimento ao art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN

A urgência e a relevância da Medida Provisória se confirmam ante as inegáveis disparidades sociais e econômicas existentes entre o DF e municípios limítrofes, causadas, em grande medida, pela falta de integração e gestão conjunta de funções públicas de interesse comum ao DF, estados e municípios envolvidos. Trata-se, assim, de condição que exige a disponibilização célere de instrumentos próprios à instituição de governança interfederativa eficaz, tal como a criação de região metropolitana.

Também foi atendido o requisito disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 - CN, por meio do envio, pelo Poder Executivo, da Mensagem nº 695, de 2018, e da Exposição de Motivos da Medida Provisória.

Dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Constatou-se que a Medida Provisória nº 862/2018 trata de matéria que se insere na competência legislativa do Congresso Nacional, nos termos do inciso XX do art. 21, inciso I do art. 24 e art. 182 da Constituição Federal, além de não incorrer em qualquer das vedações temáticas estabelecidas pelo § 1º do art. 62 do Texto Constitucional. Também não foram encontrados óbices em relação à técnica legislativa da medida provisória ou quanto à sua juridicidade.

Não obstante essas constatações, cabe tecer considerações adicionais acerca da análise de constitucionalidade da matéria tratada na MP nº 862/2018, porquanto foi esse um tema frequente e palpável por ocasião das discussões promovidas em torno de seu conteúdo, revelando a existência de dúvidas que tentaremos sanar.

A Constituição Federal é clara, por meio de seu art. 32, § 1º, em direcionar ao Distrito Federal, de forma cumulativa, as mesmas



CD/19139.31758-40

competências legislativas reservadas aos estados e aos municípios, o que confere a ele uma posição singular. O DF pode ser, assim, entendido tanto como estado quanto como município, conforme já registrou o Superior Tribunal Federal (STF) em algumas oportunidades¹. Essa cumulatividade encontra, no entanto, algumas limitações impostas pela própria Lei Maior, a exemplo do disposto no *caput* do art. 32, que veda a subdivisão do DF em municípios.

Essa vedação, por consequência, impossibilita que o DF exerça de forma autônoma e independente a competência legislativa estadual inscrita no art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Segundo esse dispositivo, 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. Assim, o DF não poderia criar, sozinho, região metropolitana, por não possuir municípios a serem integrados.

O mesmo impedimento, no entanto, não alcança o Distrito Federal quando considerada sua natureza municipal juntamente com as prerrogativas estaduais. Isso quer dizer que o DF pode integrar região metropolitana cuja criação se dê por um ou mais estados. Nesse caso, a compostura singular do DF exige que sua integração seja ratificada por meio de lei complementar aprovada em sua Câmara Legislativa, nos mesmos moldes exigidos dos estados, no momento de criação da unidade territorial.

Para tal arranjo, não há qualquer obstáculo imposto pela Lei Maior. Também não existe obstáculo quanto à instituição de região metropolitana interestadual. Tanto que o próprio Estatuto da Metrópole, em seu art. 4º, trata especificamente da instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios pertencentes a mais de um estado. É forçoso concluir, portanto, ser constitucional a MP nº 862/2018, que apenas positiva uma possibilidade já vigente, tanto pela Constituição Federal, quanto por normas infraconstitucionais, de que o DF pode, como ente

¹ AC 767 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 16-8-2005, 2ª T, *DJE* de 6-2-2014; ADI 880 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 6-10-1993, P, *DJ* de 4-2-1994; ADI 3.756, rel. min. Ayres Britto, j. 21-6-2007, P, *DJ* de 19-10-2007; ADI 980, rel. min. Menezes Direito, j. 6-3-2008, P, *DJE* de 1-8-2008

federativo autônomo e independente, participar, em conjunto com outros estados, de região metropolitana instituída para gestão de funções públicas de interesse comum.



Da adequação orçamentária e financeira

Conforme consignado na Nota Técnica nº 49/2018, elaborada no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória nº 862/2018, por objetivar apenas possibilitar que o Distrito Federal integre região metropolitana formada com municípios limítrofes ao seu território, reveste-se de caráter normativo, sem impacto direto nas receitas ou despesas da União.

Como será melhor detalhado, apresentaremos emenda deste relator, que atribui à União a responsabilidade de destinar recursos do Fundo Constitucional do DF, de que trata o inciso XIV do art. 21 da Constituição, para a futura região metropolitana. O montante corresponderá a uma suplementação de 20% (vinte por cento) nos recursos anuais transferidos para o referido fundo no exercício anterior à publicação da lei que será gerada pela medida provisória.

Do mérito

As primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram criadas sob a égide das regras previstas pela Constituição de 1967, a qual outorgava à União o poder de criação e organização dessas regiões, por meio da edição de lei complementar. A partir da Constituição Federal de 1988, a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas passou a ser dos entes federativos estaduais, consoante o disposto no § 3º do art. 25 da Lei Maior. Buscava-se, com essa modificação, reduzir a atuação “de cima para baixo” ou *top-down* da União, para privilegiar a descentralização e o fortalecimento das capacidades endógenas dos entes federativos. Essa modificação impulsionou a criação de regiões metropolitanas no País, mas, ao mesmo tempo, evidenciou com o curso de sua aplicação a necessidade de regras mais claras sobre o tema.

 CD/19139.31758-40

A carência de critérios e requisitos para instituição de regiões metropolitanas e para a governança interfederativa foi grandemente suprida por meio da Lei nº 13.089, de 2015 (Estatuto da Metrópole), que trouxe diretrizes para a criação e para a gestão de regiões metropolitanas e de outras aglomerações urbanas pelos estados. A intenção do Estatuto foi estabelecer instrumentos e obrigações capazes de, ao mesmo tempo, preservar a autonomia e independência dos entes federativos integrantes de uma unidade territorial e fazer prevalecer o interesse comum. Entre as principais disposições do Estatuto da Metrópole, citam-se:

- a fixação de aspectos mínimos a serem definidos pelas leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- o estabelecimento de princípios a serem respeitados na governança interfederativa, entre os quais se destacam a prevalência do interesse comum sobre o local e o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- a definição de diretrizes a serem observadas na governança metropolitana, entre as quais se destacam a 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; o estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; e a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança;
- a exigência de elaboração de plano de desenvolvimento urbano integrado para a região metropolitana ou aglomeração urbana, independentemente do plano diretor municipal, como instrumento de governança metropolitana; e
- o estabelecimento de condições para o apoio da União às iniciativas dos estados e municípios voltadas à governança de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.



CD/19139.31758-40

É válido destacar que o compartilhamento de responsabilidades entre entes federativos integrantes de regiões metropolitanas já foi objeto de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da ADI 1.842². A ADI foi ajuizada para questionar normas do Estado do Rio de Janeiro que transferiam do âmbito municipal para o âmbito estadual competências administrativas e normativas referentes aos serviços de saneamento básico.

Por ocasião do julgamento, restou fixado o entendimento de que, para serviços públicos de interesse comum aos municípios de regiões metropolitanas, como saneamento básico, tanto a titularidade quanto a gestão deveriam ser compartilhadas entre esses entes e o estado em que se inserem. A decisão também registrou que a gestão desses serviços deveria ser realizada por meio de colegiado integrado pelo estado e pelos municípios da unidade territorial.

Assim, tanto a leitura constitucional realizada pelo STF quanto as normas instituídas pelo Estatuto da Metrópole pacificam o objetivo e a vocação da região metropolitana no estabelecimento de gestão compartilhada e participativa, com preservação máxima da autonomia e independência dos entes que a integram. Em termos práticos, a consolidação dos municípios como entes federados autônomos pela Constituição impede que haja imposição plena de obrigações dos gestores da região metropolitana sobre os municípios componentes. O arranjo metropolitano deve ser baseado, portanto, preponderantemente em articulação política e na busca de consenso.

Com vistas a colaborar nesses aspectos operacionais e gerenciais, o Estatuto prevê, em seu art. 8º, estrutura de governança que inclui instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federados integrantes das unidades territoriais urbanas e instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil.

Mesmo diante de tantos avanços, não podemos deixar de reconhecer que existem diversos problemas que merecem ser ainda

² Inteiro teor disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 27/08/2015.

enfrentados na questão metropolitana. Não se objetiva aqui advogar pela perfeição do instituto nem mesmo do Estatuto da Metrópole. No entanto, afigura-se inquestionável que a instituição de região metropolitana oferece instrumentos de grande utilidade à governança interfederativa e que tendem a ser extremamente eficazes em casos de articulações e consensos bem construídos. Cremos que seja exatamente esse o caso do Distrito Federal e municípios limítrofes ao seu território, ou seja, a criação de região metropolitana nessa região tende a oferecer caminhos adicionais para a soluções de graves e persistentes problemas.

A região denominada “DF e entorno” é marcada pela segregação socioespacial, dificultando à população de menor poder aquisitivo, expulsa do núcleo privilegiado de Brasília, o acesso digno a serviços básicos e direitos fundamentais, como moradia, educação, saúde, trabalho e transporte. Influenciados, em grande medida, pela criação de Brasília, os municípios limítrofes ao DF experimentaram acelerado crescimento, em virtude da atratividade da Capital, que passava a oferecer empregos e serviços.

Maria Célia Caiado (2016, p. 5)³ explica que o acelerado crescimento do DF foi acompanhado da expulsão do excedente populacional do Distrito Federal para as periferias, ou seja, para os municípios do entorno. A autora cita, ainda, estudo de Cunha (1998) que, ao avaliar a migração inter-regional para o estado de Goiás, observou o “poder de atração de migrantes da microrregião do Entorno de Brasília”. Maria Célia registra que, segundo Cunha, “os deslocamentos populacionais estabelecidos entre Goiás e o Distrito Federal, mais do que uma migração entre UFs, **representam uma expansão de Brasília em direção aos municípios limítrofes**”. A expansão da mancha urbana de Brasília por meio do entorno é constatada por Cunha (2016, p. 16), também, ao avaliar os indicadores de crescimento e densidade populacional na região. A autora concluiu que o crescimento mais acelerado e contínuo ocorre nos “municípios que integram a periferia mais mediata do DF”. A autora relata, ainda, que alguns municípios criados nesse perímetro mais próximo do

³ CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação Urbana e Mobilidade intra-regional: a Região do Entorno de Brasília. *Anais do XII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Sessão Temática 11. Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2016.





CD/19139.31758-40

quadrilátero já superam a densidade populacional do DF. É o caso dos municípios do Novo Gama, Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás, que, em pequenas áreas e com baixa disponibilidade de estrutura e serviços, abrigam elevado contingente populacional.

É evidente, portanto, a influência que o Distrito Federal exerce sobre os municípios limítrofes, tendo servido de motivação para a criação e expansão acelerada de muitos desses espaços. Esse crescimento, no entanto, não foi acompanhado de planejamento, integração regional eficaz e suporte de serviços adequados à população. As relações de influência e dependência entre o DF e o entorno crescem conjuntamente aos problemas sociais e econômicos. O contexto é marcado por municípios que possuem toda sua dinâmica intrinsecamente ligada ao DF, numa forte relação de dependência, os quais pertencem a Goiás ou a Minas Gerais, mas não recebem o devido apoio e suporte de nenhum desses entes federativos e nem da União. Cunha (2016) faz interessante registro a esse respeito:

*Apesar da grande capacidade de atrair população mantida ao longo das últimas décadas, o Distrito Federal tem demonstrado ser cada vez menos capaz de absorver e manter esses fluxos migratórios, desencadeando um processo de redistribuição da população migrante para os municípios limítrofes ao seu território, localizados em Minas Gerais e Goiás, que tem se constituído nas duas últimas décadas numa extensa **periferia metropolitana, carente de serviços, infraestrutura básica, atividades produtivas e consequentemente de postos de trabalho.**[Grifos acrescidos]*

As consequências desse abandono são conhecidas e compõem constantemente as manchetes de jornais e revistas. O entorno é marcado por altos índices de violência⁴, pobreza, diferentes tipos de desigualdade⁵ e carência de serviços básicos. A solução para essas mazelas depende, invariavelmente, de articulação entre os entes federativos envolvidos, a começar pelos estados e pelo DF, que devem assumir sua responsabilidade na construção da realidade existente e reconhecer que, juntos, integram uma

⁴ A criminalidade que atinge o Entorno do Distrito Federal coloca alguns dos municípios goianos como os mais violentos do país. Nessas cidades, a pobreza se mistura com a insegurança: https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/cidades/2017/08/20/interna_cidadesdf,619107/a-violencia-no-entorno-do-df-luzania.shtml.

⁵ Mapa das Desigualdades revela abismo social entre regiões do DF: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/mapa-das-desigualdades-revela-abismo-social-entre-regioes-do-df>.



CD/19139.31758-40

região com características metropolitanas, onde deve ser instituída governança interfederativa para gestão de serviços e funções de interesse comum.

O anseio pelo reconhecimento formal da região metropolitana de Brasília e entorno, assim como pela integração entre governos estaduais e do DF, ficaram evidentes na audiência pública realizada pela Comissão Mista da Medida Provisória nº 862/2018, em 28/3/2019. Na oportunidade, diversos prefeitos de municípios de Goiás, representantes de municípios mineiros, deputados estaduais, vereadores, entre outras autoridades, manifestaram total apoio à MP nº 862/2018, por entender que ela reascende o debate sobre os problemas da região e sobre a necessidade de integração efetiva entre os governos estaduais, municipais e distrital.

Entre os problemas levantados na audiência pública, está a organização e a prestação dos serviços de transporte público em Brasília e entorno. As autoridades presentes relataram que, há anos, a população sofre com serviços onerosos, de baixa qualidade e extremamente deficitário. Conforme recente notícia veiculada no Correio Brasiliense⁶, “a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) pretende jogar para o Governo do Distrito Federal boa parte da responsabilidade do problemático sistema de transporte coletivo do Entorno”. Por evidente, esse tipo de solução, que transfere para um único ente federativo a gestão de serviços que impactam diretamente outros estados e municípios, levantou diversos questionamentos. Há dúvidas, por exemplo, acerca da capacidade do Distrito Federal absorver, sozinho, toda a demanda adicional de serviços. Ademais, questões relacionadas a incompatibilidades de gestão e operação entre as unidades federativas também não ficaram claras. Aqui, vale transcrever trecho da reportagem:

Outro entrave são os subsídios. Parte dos passageiros do Distrito Federal circulam de ônibus com gratuidades, como o passe livre estudantil e o de idoso, custeadas pelo GDF. O que especialistas questionam é se, ao entrarem no sistema do DF, esses usuários passarão a receber também os benefícios. Se a resposta for afirmativa, o pagamento será feito pelo Executivo

⁶

Notícia disponível em:
https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2018/05/14/interna_cidadesdf,680425/mudancas-no-transporte-publico-do-entorno-do-df.shtml



CD/19139.31758-40

local, pelos municípios ou pela União? O governo federal alegou que não pode pagar por isso.

A bilhetagem é outra questão a ser resolvida. O usuário do Entorno acessaria o sistema de Bilhete Único do DF ou continuaria pagando duas passagens distintas? Os R\$ 5 pagos atualmente pelo passageiro do DF na integração darão acesso ao ônibus do Entorno? Ou ele desembolsaria o valor da passagem até o DF, mais o da integração?

A ANTT ainda não tem respostas para tantas dúvidas e admite que as conversas com o GDF para a implementação do sistema estão no início.

Nos alinhamos com grande parte dos presentes na audiência pública, que vislumbram na formalização da região metropolitana um caminho para facilitar soluções a problemas como a gestão e o gerenciamento do transporte público. O transporte no DF e entorno é, evidentemente, um serviço público de interesse comum a todos os entes federativos envolvidos e, dessa maneira, deve ser planejado e executado de forma integrada, no âmbito de região metropolitana formalizada e por meio de outros diversos instrumentos jurídicos disponíveis, tais como consórcios e convênios. A integração é necessária para que qualquer plano de melhoria de serviços na região seja efetiva.

Não obstante se entenda que o ordenamento jurídico vigente já permite que estados e o DF articulem entre si para a criação de região metropolitana, a MP nº 862/2018, ao tornar expressa essa possibilidade, traz segurança jurídica e ambiente propício à integração interfederativa.

Digno de realce é o fato de que, além do art. 4º do Estatuto da Metrópole, que regula a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas interestaduais, as disposições finais da norma trazem dispositivos que deixam clara a sua intenção de abrigar casos como o de Brasília e entorno. O art. 22, *caput* e parágrafo único do Estatuto registram o seguinte:

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.



CD/19139.31758-40

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.

Como vimos, o Distrito Federal e entorno, não obstante componham Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE do DF e Entorno) possuem características próprias de região metropolitana. Catalão (2010, p. 67)⁷ faz interessante registro sobre o assunto:

O reconhecimento de Brasília como metrópole é praticamente um consenso entre os estudiosos da urbanização brasileira e brasiliense, bem como o fato de que a produção de seu espaço não pode ser compreendida sem levar em consideração as cidades goianas contíguas. Com efeito, Brasília possui uma vasta região de influência direta que se estende desde a região do nordeste mineiro, passando pela microrregião goiana do Entorno de Brasília, em direção ao Norte do país. [Grifos acrescidos]

Assim, tem louvável mérito a MP nº 862/2018 ao posicionar-se, de forma expressa, pela possibilidade do Distrito Federal integrar região metropolitana em conjunto com outros estados, abrindo espaço para a oficialização jurídica de uma realidade fática amplamente reconhecida pela população, bem como pelos técnicos da área de urbanismo. A formalização jurídica, por sua vez, torna acessível aos municípios, estados e DF os instrumentos de governança interfederativa estabelecidos pelo Estatuto da Metrópole e demais benefícios concedidos por normas setoriais.

Acerca desse último aspecto, é interessante sublinhar que alguns normativos e práticas de cunho setorial conferem benefícios financeiros e econômicos a unidades regionais. É o caso, por exemplo, da regulação da tarifa de telefonia fixa, que, para os municípios vizinhos e integrantes de regiões metropolitanas, ficam mais baratas para os consumidores, pois deixam de ser cobradas como interurbanas, passando a ter a mesma tarifa das chamadas locais⁸. Outro exemplo é o Programa Minha Casa, Minha Vida

⁷ CATALÃO, Igor. *Brasília, (re)conhecendo o espaço metropolitano*. Capítulo de livro. Brasília, metropolização e espaço vivo: práticas especiais e vida quotidiana na periferia goiana da metrópole. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

⁸ <http://www.anatel.gov.br/institucional/ultimas-noticias/1378-ligacoes-interurbanas-ficam-mais-baratas-em-35-localidades>. Acesso em: 29/03/2019.

(PMCMV) que, para capitais estaduais consideradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como metrópole, estabelece tetos mais altos de financiamento dos imóveis.

Em termos práticos, a Medida Provisória nº 862/2018 pode dar ensejo à formalização de, por exemplo, Região Metropolitana do DF e Entorno, composta pelos entes federativos já integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Lei Complementar nº 163, de 2018), com possível acréscimo de outros, como Paracatu (MG). Mais especificamente, leis complementares dos estados e lei distrital poderiam instituir região metropolitana com os seguintes integrantes: Distrito Federal; Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d'Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício, no Estado de Goiás; e Municípios de Arinos, Buritis, Cabeceira Grande, Unaí e Paracatu, no Estado de Minas Gerais. **De toda forma, cabe ao DF e aos estados de Goiás e Minas Gerais definir a composição da futura região metropolitana, nas respectivas leis complementares, seguindo os preceitos da Constituição Federal.**

Não se pode olvidar, no entanto, que apenas a consolidação formal de regiões metropolitanas não é suficiente à plena integração dos diferentes níveis de planejamento (nacional, regional e local), embora seja essa uma etapa de grande relevância. Infelizmente, a constatação é a de que a União não tem conferido a devida atenção à gestão metropolitana no extinto Ministério das Cidades, nem às Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), no Ministério de Desenvolvimento Regional. O tema tem sido incluído pontualmente em algumas poucas políticas setoriais, mas sem a adoção de uma abordagem focada e interdisciplinar pelo Poder Executivo. Também não têm sido alocados recursos orçamentários relevantes para essas entidades regionais.



 CD/19139.31758-40

Sem o apoio da União, e em contexto de crise econômica e fiscal, municípios e estados não possuem capacidade de investimento, o que permite concluir que, se soluções efetivas relacionadas a questões financeiras não forem delineadas, as regiões metropolitanas continuarão a falhar em prover a gestão urbana necessária. Em outras palavras, entendemos que as modificações promovidas pela presente Medida Provisória de nada adiantariam, se não fossem acompanhadas do oferecimento de uma fonte de recursos para a integração da região metropolitana que se quer autorizar. Os estados e municípios envolvidos se encontram em condições econômicas e financeiras tão precárias, que a simples transferência aos participantes da responsabilidade de custear os gastos inevitáveis que advirão tornaria letra morta a permissão concedida, sem consequência prática.

No caso do Distrito Federal e entorno, matéria específica da medida provisória em pauta, o apoio da União é de extrema importância e não deve ser colocado como faculdade, mas como obrigação. Isso porque o Distrito Federal é concepção do governo federal e para ele direciona grande parte dos seus serviços e interesses. Assim, em virtude da responsabilidade que possui na formação da realidade vigente, deve a União conferir apoio financeiro à governança interfederativa da região.

Propomos atribuir à União a responsabilidade de destinar 20% dos recursos do Fundo Constitucional do DF à implementação e manutenção da região metropolitana integrada pelo DF, Goiás e Minas Gerais, após a institucionalidade dessa RM mediante leis complementares dos entes federativos. Tais recursos devem ser administrados de forma conjunta pelos entes federativos da unidade territorial, no âmbito da estrutura de governança interfederativa de que trata o art. 8º do Estatuto da Metrópole.

Além dessa proposta, vislumbramos que outras alterações se fazem necessárias na MP nº 862/2018, a fim de garantir a efetividade da medida. Mais especificamente, entendemos que, se o objetivo da MP é dar segurança jurídica ao DF na integração de regiões metropolitanas, outros dispositivos do Estatuto da Metrópole devem também fazer menção a esse ente federativo, a fim de conferir coerência à norma.



CD/19139.31758-40

Nesse passo, propomos, na forma do projeto de lei de conversão apresentado, acréscimo dos §§ 5º e 6º ao art. 10 do Estatuto da Metrópole, a fim de garantir que, em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas compostas por municípios pertencentes a mais de um estado e, conforme o caso, pelo Distrito Federal, o plano de desenvolvimento urbano integrado seja elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes de todos os entes federativos integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada. Ademais, o plano deverá ser aprovado mediante leis estaduais e, conforme o caso, lei distrital, de idêntico teor.

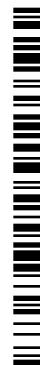
Propomos também alteração do *caput* do art. 12 do Estatuto da Metrópole, a fim de incluir o Distrito Federal entre os entes federativos que, conforme o caso, deverão ser considerados por ocasião da elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado. Com mesmo objetivo, sugerimos alterar o inciso III do § 1º, bem como o inciso I do § 2º e o § 3º do mesmo artigo, para determinar que o Distrito Federal, caso integre região metropolitana, deva participar da construção das diretrizes de articulação dos municípios integrantes de unidade regional e na promoção de audiências públicas e debates realizados por ocasião de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado.

Passamos, agora, à apreciação das emendas apresentadas à MP nº 862/2018.

Das emendas

A Emenda nº 1, ao tratar sobre organização das carreiras e remunerações dos militares da Polícia Militar do Distrito Federal, do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e da Polícia Civil do DF, é claramente estranha ao conteúdo da Medida Provisória nº 862/2018, não guardando qualquer relação com a matéria nela tratada, em completa violação aos incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, e ao § 4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional.

É valido registrar que, em relação a essa questão, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal – STF, ao apreciar a ADI nº 5.127, firmou o

 CD/19139.31758-40

entendimento de que o Congresso Nacional não pode mais incluir, em medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo, emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma.

A Emenda nº 2 altera a Lei nº 12.587, de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para especificar que “no âmbito dos consórcios públicos ou convênios de cooperação constituídos para delegação aos estados, Distrito Federal ou municípios à organização e a prestação dos serviços de transportes público coletivo interestadual de caráter urbano, ficará a critério da legislação local dispor sobre as condições para exercícios de gratuidades aos estudantes nestes serviços”

Em qualquer instrumento de gestão compartilhada, tal como consórcios, convênios ou instituição de regiões metropolitanas, o objetivo principal é a instituição de obrigações compartilhadas e mecanismos participativos a fim de permitir o gerenciamento efetivo de funções públicas de interesse comum. É totalmente incoerente com esses instrumentos a estipulação de vantagens ou direitos exclusivos a determinados participantes. Deve-se retomar que, em qualquer instrumento de compartilhamento de responsabilidades, a autonomia dos participantes, não obstante preservada, deve ceder espaço ao interesse comum. Em outras palavras, o interesse comum deve prevalecer sobre o local ou inócuo e ineficaz se torna o instrumento.

No caso da Emenda nº 2 em questão, que pretende, por ocasião da formação de consórcios públicos ou convênios de cooperação, reservar à autoridade local a competência para dispor sobre gratuidades de tarifas de transporte, poderiam ser geradas situações complicadas para os estudantes que transitassesem entre municípios com diferentes políticas de gratuidade. Assim, se realizado consórcio para gestão e gerenciamento de serviços de interesse comum, como é o transporte entre municípios de alguns estados, a gestão necessita ser feita de forma compartilhada e integrada entre os entes federativos, e não de forma isolada.

As Emendas nº 3 e 4, de idêntico teor, substituem, no § 4º do art. 3º, a expressão “a criação de uma região metropolitana, de aglomeração



CD/19139.31758-40

urbana ou de microrregião” pela expressão “a elaboração do projeto de lei de criação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião pelo Poder Executivo estadual”, transferindo ao momento de elaboração da lei a obrigação de realização de audiência pública e de estudos técnicos para criação de região metropolitana ou aglomeração urbana. As emendas também acrescentam os §§ 4º e 5º ao art. 4º do Estatuto da Metrópole, para determinar que:

§ 4º Os projetos de lei de criação das unidades territoriais de que trata o caput terão idêntico teor e observarão protocolo de intenções previamente acordado entre os Governadores dos respectivos Estados, se for o caso, do Distrito Federal.

§ 5º A governança interfederativa das unidades territoriais de que trata o caput observará composição paritária entre representantes dos Governadores e as decisões serão tomadas consensualmente entre os representantes das unidades da Federação afetadas

Por fim, as emendas alteram o art. 14 do mesmo Estatuto, para estabelecer que: “Instituída a unidade territorial, nenhum recurso federal poderá ser repassado aos municípios que a integrem ou ao Distrito Federal, se for o caso, sem a anuência da estrutura de governança interfederativa”.

Entendemos que, com exceção da alteração proposta no art. 14 da Lei nº 13.089, de 2015, são bem-vindas as sugestões das Emendas nº 3 e 4, na medida em que procuram garantir debate qualificado e participativo previamente à concepção de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além de coerência e equilíbrio nas leis e na estrutura administrativa de unidades regionais interestaduais. Quanto a esse último aspecto, é, de fato, imprescindível que as leis complementares aprovadas pelos estados e, conforme o caso, pelo DF, para composição de região metropolitana ou aglomeração urbana, sejam de idêntico teor.

Com relação à proposta de alteração do art. 14, estamos certos de que o dispositivo padece de vício de constitucionalidade, por ferir a autonomia e a independência dos entes federativos (arts. 18 e 30 da Lei Maior). A instituição de região metropolitana não implica perda da autonomia nem da independência constitucionalmente garantidas. Representa, isso sim, o reconhecimento dos entes federativos de que existem interesses comuns que suplantam os interesses locais e que, por isso, devem ser compartilhados os

ônus e bônus da sua gestão. Por essas razões, acatamos parcialmente, na forma do projeto de lei de conversão, o conteúdo sugerido pelas Emendas nº 3 e 4.

Além das contribuições apresentadas pelas referidas emendas, estamos acatando contribuições apresentadas por Parlamentares. Destaco, nesse sentido, as sugestões apresentadas pelas Deputadas Flávia Arruda, Celina Leão e Paula Belmonte, bem como pela Senadora Leila Barros e pelo Deputado Paulo Abi-Ackel. Nas lideranças partidárias, agradeço o apoio recebido da liderança do meu partido, do qual sou líder, o Podemos, e da liderança do Democratas. Também devo registrar o importante apoio de vereadores, prefeitos e lideranças diversas, além dos governos do Estado de Goiás, do Distrito Federal e do Estado de Minas Gerais, assim como, de forma mais geral, das respectivas bancadas estaduais.

Por oportuno, manifesto minha gratidão aos servidores da Câmara dos Deputados, que contribuíram de forma determinante na construção desse relatório, em especial a senhora Lívia de Souza Viana, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, o senhor Alexandre de Brito Nobre, bem como aos servidores do Senado Federal Jairo Moraes Texeira Júnior, os consultores Victor Carvalho Pinto, Márcia Maria Rosado e o Secretario dessa Comissão, Rodrigo Ribeiro.

Em conclusão, nosso posicionamento é o seguinte:

- votamos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 862, de 2018, quanto aos requisitos de relevância e urgência;
- votamos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 862, de 2018, quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa;
- votamos pela adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 862, de 2018;





CD/19139.31758-40

- votamos pela inadmissibilidade das Emendas nº 1 e 2 quanto aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa;
- votamos pela admissibilidade parcial das Emendas nº 3 e 4 quanto aos requisitos de constitucionalidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e pela adequação orçamentária e financeira; e
- quanto ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 862, de 2018, pela rejeição das Emendas nº 1 e 2, e pela aprovação das Emendas nº 3 e 4, nos termos do Projeto de Lei de Conversão aqui apresentado.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2019.

Deputado JOSÉ NELTO
Relator

PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2019

(Medida Provisória nº 862, de 2018)

Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que “institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações e acréscimos:

“Art. 2º.....

VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados por lei complementar e integrada, conforme o caso, pelo Distrito Federal, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum;

.....” (NR)

“Art. 3º

§ 2º A elaboração do projeto de lei de criação de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião pelo Poder Executivo estadual deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.

§ 3º O Distrito Federal poderá integrar região metropolitana com Municípios limítrofes ao seu território, observadas as regras estabelecidas neste Capítulo para a sua instituição.” (NR)

“Art. 4º

§ 1º 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



CD/19139.31758-40



CD/19139.31758-40

para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

§ 2º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva municípios limítrofes ao Distrito Federal será formalizada por meio da aprovação de lei complementar pela assembleia legislativa do Estado envolvido e pela Câmara Legislativa do Distrito Federal.

§ 3º Poderão ser incluídos na região metropolitana ou na aglomeração urbana, criadas nos termos estabelecidos no *caput* do art. 3º, Municípios que sejam limítrofes a, no mínimo, um daqueles que já integrem ou ao Distrito Federal, quando for o caso, observadas as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial.

§ 4º Os projetos de lei de criação das unidades territoriais de que tratam o *caput* e o § 2º deste artigo terão idêntico teor e observarão protocolo de intenções previamente acordado entre os governadores dos respectivos Estados e, conforme o caso, do Distrito Federal.

§ 5º A governança interfederativa das unidades territoriais de que tratam o *caput* e o § 2º deste artigo observará composição paritária entre representantes dos governos estaduais e, conforme o caso, do Distrito Federal, devendo as decisões serem tomadas consensualmente entre os representantes das unidades da federação afetadas.” (NR)

“Art. 5º

§ 3º O sistema integrado de alocação de recursos estabelecerá as receitas da unidade territorial, facultada a destinação de parcela dos recursos de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.” (NR)

“Art. 8º-B. As regras de governança interfederativa estabelecidas neste Capítulo também se aplicam à região metropolitana ou aglomeração urbana instituída nos termos do § 2º do art. 4º.”

“Art. 10.

.....
§ 5º Em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas compostas por Municípios pertencentes a mais de um Estado e, conforme o caso, pelo Distrito Federal, o plano previsto no



CD/19139.31758-40

caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes de todos os entes federativos integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação pelas Assembleias Legislativas dos Estados envolvidos e, conforme o caso, da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

§ 6º Em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas compostas por Municípios pertencentes a mais de um Estado e, conforme o caso, pelo Distrito Federal, o plano previsto no *caput* deste artigo será aprovado mediante leis estaduais, de idêntico teor, nas assembleias legislativas do Estados envolvidos e, conforme o caso, por lei distrital de idêntico teor às leis estaduais, na Câmara Legislativa do Distrito Federal.” (NR)

“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, conforme o caso, o Distrito Federal, e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º

.....
III - as diretrizes quanto à articulação dos Municípios e, conforme o caso, do Distrito Federal, no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

.....
§ 2º

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana e, conforme o caso, no Distrito Federal;

.....
§ 3º As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana e, conforme o caso, no Distrito Federal.” (NR)

“Art. 13. Em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, voltadas à governança interfederativa, observadas as diretrizes e os



CD/19139.31758-40

objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.” (NR)

“Art. 16-B. A União poderá delegar às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas de que trata o art. 4º desta Lei a exploração dos serviços de transporte interestadual semiurbano de passageiros prestados no seu território.” (NR)

“Art. 16-C. Fica a União obrigada a suplementar com recursos ordinários do Tesouro Nacional o fundo de que trata o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.

§ 1º A suplementação de que trata o *caput* deste artigo corresponde a 20% (vinte por cento) dos recursos anuais transferidos para o referido fundo no exercício financeiro anterior ao da publicação desta Lei.

§ 2º Os recursos de que trata o § 1º deste artigo serão utilizados na implementação e manutenção do disposto no § 3º do art. 3º e no § 2º do art. 4º desta Lei, e serão administrados de forma conjunta pelos entes federativos integrantes da unidade territorial, observadas as regras de funcionamento do referido fundo.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em _____ de _____ de 2019.

Deputado JOSÉ NELTO
Relator