

NOTA TÉCNICA Nº 0019/2016¹

Brasília, 17 de junho de 2016.

ÁREA: PLANEJAMENTO TERRITORIAL

TÍTULO: Um novo marco regulatório para a cooperação nos territórios metropolitanos - O Estatuto da Metrópole

REFERÊNCIA(S): Os desafios do Ente municipal para atender às exigências do Estatuto da Metrópole

PALAVRAS CHAVE: Estatuto da Metrópole - Planejamento Cooperados – Autonomia Municipal

1. INTRODUÇÃO

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta esta Nota Técnica com o objetivo de informar os prefeitos e os gestores que atuam nas secretarias de Planejamento Urbano sobre a importância do Plano Diretor, da aplicação dos instrumentos urbanos, dos prazos de revisão e da adequação do Plano Diretor à nova legislação urbana, isto é, o Estatuto da Metrópole.

A entidade se manifesta sobre a questão metropolitana a partir da cooperação intermunicipal, levando em consideração as distintas dinâmicas econômicas, a depender do papel que o Município ocupe na rede urbana brasileira e, também, dos distintos graus de integração do Município no aglomerado metropolitano em que está inserido.

A Lei 13.089/2015 dispõe sobre o Estatuto da Metrópole e trouxe alterações ao Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001. Em linhas gerais, o Estatuto da Metrópole estabelece

¹ Adaptada da Publicação da CNM, [“Os desafios do Ente municipal para atender às exigências do Estatuto da Metrópole”](#). Confederação Nacional de Municípios (CNM), Brasília-DF, 2016.

diretrizes gerais para a cooperação interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados.

Portanto, a sua implementação requer atenção e participação ativa do poder público municipal para que as ações estabelecidas de forma interfederativas estejam adequadas aos anseios locais e metropolitanos sem interferir na autonomia dos Municípios, essa assegurada pela Constituição Federal de 1988.

2. O QUE É O ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Lei 13.089, sancionada em 13 de janeiro de 2015, pela Presidência da República, instituiu o Estatuto da MetrÓpole.

O Estatuto da MetrÓpole tem como objetivo maior 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, além de estabelecer a obrigatoriedade para que Estados e Municípios elaborem de forma cooperativa o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e regulamentem os mais adequados instrumentos urbanos de governança interfederativa.

A lei do Estatuto da MetrÓpole definiu o conceito de **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*”.

É importante destacar que os serviços definidos como funções públicas de interesse comum deverão ter seu planejamento, gestão e financiamento geridos na escala metropolitana de forma colegiada e reconhecidos pela lei estadual que instituir a região metropolitana.

Logo, não caberão aos Estados a titularidade do serviço e a imposição de suas decisões à revelia dos Municípios.

O Estatuto da Metrópole estabeleceu uma série de requisitos obrigatórios básicos para o fortalecimento do exercício dessa gestão cooperada.

3. ESTRUTURA MÍNIMA OBRIGATÓRIA

Considerando o texto do Estatuto da Metrópole, deverão ser adotados critérios mínimos para a institui o ou adequa o das regiões metropolitanas.

Para o Estatuto da Metrópole toda região metropolitana deverá ser constituída de uma área que contenha uma metrópole.

De acordo com o texto legislativo, uma região metropolitana deve incorporar uma metrópole definida conforme os critérios técnicos estabelecidos pelo IBGE.

Pelo Art. 2 , inciso V, da Lei, entende-se **por metrópole**, *“o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua popula o e relevância política e socioecon mica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Funda o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”*.

A inser o de critérios técnicos na lei vislumbra amenizar o acelerado processo de cria o de regiões metropolitanas descontextualizadas da dinâmica metropolitana.

O estudo do REGIC/IBGE (2008) discrimina capitais regionais em diversas categorias. Contudo, a Lei do Estatuto da Metrópole não definiu os tipos de categorias das capitais regionais para a inser o de Municípios em uma região metropolitana, aglomera o urbana ou microrregião, assim como não estabeleceu os critérios que diferenciam os referidos recortes para a elabora o das políticas públicas específicas que incidirão nestes territórios. (MCIDADES/ ONU/HABITAT, 2015)

Para a CNM, o dispositivo expresso no artigo 2  inciso V da Lei 13.089/2015 está em desconformidade. A Entidade afirma que não compete ao IBGE, mediante a edi o de qualquer instrumento, seja portaria ou resolu o, impor aos Estados e aos Municípios as características padronizadas que uma região metropolitana ou metrópole deve apresentar para o cumprimento da legisla o.

Ademais, a falta de clareza do texto da Lei, quanto à caracterização de uma região metropolitana a ser considerada pelos estudos da REGIC/IBGE traz inúmeras dificuldades aos Estados e Municípios na criação ou adequação das respectivas legislações.

Para a CNM, urge um debate técnico e jurídico sobre o dispositivo da lei que trata dos critérios que poderão ser utilizados para delimitar o entendimento de RM para apoio técnico e financeiro da União.

4. DISPOSITIVOS MÍNIMOS OBRIGATÓRIOS PARA O EXERCÍCIO DA GESTÃO INTERFEDERATIVA

- **A) Formalização e delimitação mediante lei complementar estadual da Região Metropolitana,** - Caberá aos Estados formalizar e delimitar a Região Metropolitana conforme critérios dispostos na legislação do Estatuto da Metrópole;
- **B) Estrutura básica de governança interfederativa própria**
 - instância executiva composta pelos 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.
- **C) Instrumentos de Desenvolvimento Urbano Integrado**

A lei federal estabeleceu 10 instrumentos urbanos integrados para subsidiar a elaboração do PDUI, quais sejam:

- Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI);
- planos setoriais interfederativos;
- fundos públicos;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- convênios de cooperação;
- contratos de gestão;

- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas interfederativas.

A CNM chama a atenção para o instrumento de desenvolvimento integrado, o **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI)** –, uma vez que a lei federal dispõe de diretrizes básicas obrigatórias e prazos para a instituição do PDUI.

Conforme disposto [no art. 12º do Estatuto da Metrópole](#) caberão aos Estados a elaboração do respectivo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em consonância e

5. PRAZOS

O Estatuto da Metrópole estabeleceu prazos distintos para a aprovação do PDUI:

- Para as regiões metropolitanas existentes que devem adequar-se à nova legislação, o prazo para aprovação do PDUI é até **13/01/2018**;
- Para as novas regiões metropolitanas que forem institucionalizadas, o PDUI deverá ser aprovado em três anos a partir da data da instituição da região metropolitana.

6. SANÇÕES

O descumprimento dos dispositivos da Lei prevê sanção de improbidade administrativa aos governadores e agentes públicos.

Ainda estabelece improbidade aos prefeitos que não adequarem seus planos diretores municipais ao PDUI.

7. RECOMENDAÇÕES DA CNM

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem alertado que a Lei do Estatuto da Metrópole cria mais atribuições e responsabilidades ao Ente municipal sem indicar a fonte de financiamento.

A Entidade manifesta sua preocupação nas instâncias governamentais em relação à:

- 1) falta de apoio técnico;
- 2) falta de participação financeira da União e dos Estados para a implementação da nova legislação; e
- 3) ausência de instâncias de mediação de conflitos, o que poderá provocar uma crescente judicialização de conflitos interfederativos, entre Estados e Municípios.

A CNM destaca que o vácuo na legislação sem a definição de fonte contínua de recursos da União no que tange às formas de financiamento para a implementação da legislação em um cenário de crise financeira nos Estados e Municípios agravará ainda mais a situação.

Ao mesmo tempo, a Confederação chama a atenção para o fato de que não houve qualquer adequação das políticas setoriais federais urbanas de adoção de estratégias integradas, de forma a promover a articulação interfederativa das políticas urbanas. Ou seja, a própria União não se comprometeu em integrar suas políticas setoriais no sentido de promover mecanismos técnicos e financeiros visando ao enfrentamento dos problemas urbanos em territórios metropolitanos de forma interfederativa.

A ausência de programas federais e estaduais reflete nas dificuldades da implementação do Estatuto da Metrópole, seja pelo histórico nacional de ausência de políticas e de práticas cooperadas na esfera do desenvolvimento urbano ou nas ações fragmentadas que em muito contribuíram para o atual cenário caótico que enfrentam os Municípios inseridos em dinâmicas metropolitanas complexas.

Ademais, fatores como o cenário de agravamento da crise econômica, a falta de recursos aportados pela União para a promoção de capacitação técnica aos governos locais, assim como a deflagração do processo eleitoral no ano de 2016 e a posse dos novos

agentes políticos em janeiro de 2017 não estão sendo devidamente considerados nos espaços de debates institucionais.

Do ponto de vista técnico e político, o cronograma a ser seguido para a elaboração e adequação das regiões metropolitanas ao normativo do Estatuto da Metrópole exige, necessariamente, estratégias também na escala local, desde ações de planejamento, gestão e monitoramento.

Portanto, a execução das ações no prazo estipulado pela Lei é inexecutável para a diversidade institucional e técnica dos Estados e Municípios. E isso demandará intervenções políticas da CNM e de todas as associações municipalistas regionais na revogação dos prazos, para que estes estejam adequados e sejam integrados às ações de mobilização, aos programas de capacitação técnica e aporte financeiro para a execução das estratégias necessárias ao cumprimento da Lei.

A CNM defende que as estratégias de implementação do Estatuto da Metrópole se concretizem em um ambiente de solidariedade entre os Entes e que a União assumas suas responsabilidades em integrar programas e políticas que fomentem o desenvolvimento cooperado e fortaleçam sobretudo a capacidade institucional do Ente municipal no que tange às ações de desenvolvimento urbano.

8. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA OU REFERENCIADA

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. ONU-HABITAT. *Relatório Planejamento urbano e gestão territorial em Regiões Metropolitanas: subsídios para a elaboração da política brasileira de governança metropolitana*. Brasília, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 10.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, 13 jan. 2015.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. *O Plano Diretor como instrumento de Desenvolvimento Urbano Municipal: orientações para o processo de elaboração e revisão*

do Plano Diretor. Brasília: CNM, 2013. Disponível em:
<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/1600>.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Planos Diretores para Municípios de pequeno porte*. Brasília: CNM, 2015. Disponível em:
<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/2134>

CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Os desafios do Ente municipal para atender às exigências do Estatuto da Metrópole*. Brasília: CNM, 2016. Disponível em:
<http://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2484#titulo-livro>

Planejamento Territorial/ Habitação/CNM

habitacao@cnm.org.br

(61) 2101-6039/6000