



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, do Sr. Walter Feldman, que "institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências" (Estatuto da MetrÓpole)

Projeto de Lei nº 3.460, de 2004

Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências.

Autor: Deputado **Walter Feldman**
Relator: Deputado **Zezéu Ribeiro**

Parecer às Emendas ao Substitutivo

O projeto de lei em epÍgrafe, autodenominado "Estatuto da MetrÓpole", tem por objetivo estabelecer diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, com fundamento no art. 21, incisos IX, XV e XX, da Constituição Federal (CF).

Depois de análise detalhada dos diversos aspectos da questão metropolitana, análise esta que contou com a participação de numerosos técnicos envolvidos no tema, concluímos pela aprovação da proposição, na forma de um substitutivo. Apresentado nesta Comissão Especial na reunião do dia 12 de novembro próximo passado, nosso parecer foi amplamente debatido

pelos parlamentares presentes. Aberto na mesma data o prazo para apresentação de emendas ao substitutivo, foram oferecidas 33 emendas, sendo uma de autoria do Deputado Ricardo Izar (ESB 01/2013), duas da Deputada Rosane Ferreira (ESB 32/2013 e ESB 33/2013), e as 30 restantes de autoria dos Deputados Walter Feldman e William Dib.

A emenda do Deputado Ricardo Izar pretende excluir o art. 8º e o inciso X do art. 9º do substitutivo, que tratam da anuência prévia do órgão metropolitano para parcelamentos, sob a alegação de que a matéria já está tratada na Lei 6.766/1979 (art. 13). Esse também é o objetivo das emendas ESB 02/2013 e ESB 07/2013 oferecidas pelos Deputados Walter Feldman e William Dib.

As emendas da Deputada Rosane Ferreira pretendem alterar os conceitos de região metropolitana (art. 2º, inciso VII, do substitutivo) e de metrópole (art. 2º, inciso V, do substitutivo). No primeiro caso, propõe a adoção do seguinte conceito: “aglomerado urbano composto por vários municípios contíguos, administrativamente autônomos, mas integrados física e funcionalmente, formando uma mancha urbana praticamente contínua, tendo como núcleo central a metrópole regional”, considerado tecnicamente mais consistente pelos autores Roberto Braga e Pompeu Carvalho. Para o conceito de metrópole, por sua vez, propõe: “município que tem relevada importância socioeconômica regional, exercendo influência econômica, cultural e social sobre as demais cidades da região através de diversas relações instituídas entre elas, e com uma população mínima de 100 mil habitantes”, entendendo que a metrópole deve ser o município-polo com população mínima na lei.

A ESB 03/2013, dos Deputados Walter Feldman e William Dib, altera o conceito de função pública de interesse comum no inciso II do *caput* do art. 2º do substitutivo, para usar redação do Ministro Ricardo Lewandowski, constante em seu voto na ADI 1842/RJ. Ela propõe: “caracteriza-se por um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca”.

A ESB 04/2013 também trata de conceitos e altera a definição de governança interfederativa no inciso IV do *caput* do art. 2º do substitutivo, propondo: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, principalmente Estados e municípios limítrofes, no âmbito de um território instituído mediante lei complementar estadual, para integrar a organização, o planejamento, a execução e o controle das funções públicas de interesse comum”. Os proponentes afirmam que a governança se dará, principalmente, entre a ação dos Estados e de municípios, no âmbito de um território estabelecido por lei complementar estadual.

A ESB 06/2013, por sua vez, dá a seguinte redação ao § 2º do art. 5º do substitutivo: “As unidades territoriais instituídas em data anterior à

vigência desta lei serão recepcionadas por este Estatuto, sendo que às demais aplicam-se as disposições contidas nos incisos I, VII e VIII, do art. 2º desta lei.” O objetivo declarado é o de ajustar a redação do dispositivo a alterações trazidas por outras emendas.

A ESB 08/2013 propugna a supressão do art. 16 do substitutivo, que estabelece o enquadramento, como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, da região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do caput do art. 2º (configurar uma metrópole, com região de abrangência de no mínimo capital regional).

Por meio da ESB 09/2013, os Deputados Walter Feldman e William Dib pretendem excluir do art. 18 do substitutivo, que cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), a referência a consórcios intermunicipais e a cidades que são metrópoles, mas não regiões metropolitanas.

A ESB 10/2013 pretende retirar a referência expressa ao governador no texto do inciso I do *caput* do art. 22 do substitutivo, que trata da responsabilização, por improbidade administrativa, do governador ou de agente público que atue na estrutura de governança interfederativa e deixe de tomar as providências necessárias para cumprir obrigações trazidas pela futura lei.

A ESB 12/2013 visa suprimir o inciso III do art. 13 do substitutivo, que prevê o acompanhamento pelo Ministério Público na elaboração e aplicação do plano de desenvolvimento urbano integrado. Os proponentes da emenda alegam que a lei ordinária não poderia tratar desse aspecto.

A ESB 16/2013 propõe a exclusão da expressão “instituídas mediante lei complementar estadual”, no § 3º do art. 10 do substitutivo, que trata da obrigação de o Município compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da respectiva unidade territorial urbana. Os proponentes da emenda justificam alegando que a expressão é redundante. Além disso, a emenda faz a substituição da expressão “plano de desenvolvimento urbano integrado” por “plano de desenvolvimento regional integrado”, conforme outras emendas relacionadas mais adiante.

Por meio da ESB 17/2013 pretende-se alterar a redação do *caput* do art. 10 do substitutivo para: “Caberá ao Estado, em conjunto com os municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, elaborar o plano regional de desenvolvimento integrado, aprovado por lei estadual, após deliberação do colegiado da respectiva unidade regional”. A redação propugnada acresce a referência à deliberação do órgão colegiado anteriormente à aprovação da lei estadual que aprovar o plano, além de substituir a expressão “plano de desenvolvimento urbano integrado” por “plano de desenvolvimento regional integrado”.

A ESB 18/2013 altera a redação do § 3º do art. 15 do substitutivo, propondo: “Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e os consórcios públicos, constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano”. O objetivo é retirar a referência às cidades que configuram uma metrópole, mas se situam em apenas um município, além de substituir a expressão “consórcios intermunicipais” por “consórcios públicos”.

A ESB 20/2013 acresce a referência a microrregiões no *caput* do art. 3º do substitutivo, defendendo que sejam disciplinadas todas as unidades previstas no art. 25, § 3º, da Constituição Federal 1988. Por decorrência, a ESB 21/2013 acrescenta ao art. 2º do substitutivo o conceito de microrregião, enquanto a ESB 26/2013 propõe, no § 1º do art. 1º do substitutivo, que as disposições da futura lei aplicam-se, também, às microrregiões, suprimindo a referência a funções “com características predominantemente urbanas” nas microrregiões e eliminando o inciso II do mesmo dispositivo, que fala nas cidades que, não obstante se situarem no território de apenas um Município, configurem uma metrópole.

A ESB 22/2013 altera o conceito de região metropolitana (art. 2º, inciso VII, do substitutivo), propondo: “agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) elevada densidade demográfica; b) significativa conurbação; c) funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade; e d) especialização e integração socioeconômica”. No mesmo sentido, a ESB 25/2013 altera do conceito de aglomeração urbana (art. 2º, inciso I do substitutivo), propondo: “agrupamento de municípios limítrofes, a exigir planejamento integrado e a recomendar ação coordenada dos entes públicos nele atuantes, orientada para o exercício das funções públicas de interesse comum, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) relações de integração funcional de natureza geográfica, ambiental, política e socioeconômica, b) urbanização contínua entre municípios ou manifesta tendência nesse sentido”. Os autores argumentam que as novas redações propostas apresentam mais consistência jurídica e constitucional.

A ESB 24/2013 pretende modificar a alínea “b” do inciso III do art. 2º do substitutivo, que prevê a estrutura de governança interfederativa própria como condição de gestão plena, para acrescentar exigência de que a organização com funções técnico-consultivas tenha “caráter regional” e “capacidade administrativa e financeira”.

A ESB 27/2013 altera o *caput* do art. 1º do substitutivo para incluir a referência a “normatização” e a “controle” das funções de interesse comum.

Cita nesse sentido o voto do STF na ADI 1842/RJ. Também troca o “plano de desenvolvimento urbano integrado” para “plano de desenvolvimento regional integrado”.

A ESB 28/2013 substitui “plano de desenvolvimento urbano integrado” por “plano de desenvolvimento regional integrado”, na alínea “b” do inciso I do art. 22 do substitutivo, bem como inclui a referência à data da vigência da lei, no prazo de 3 anos previsto para a elaboração dos planos das regiões metropolitanas e aglomerações atualmente existentes, além de suprimir a expressão “instituídas mediante lei complementar estadual”.

A ESB 29/2013 altera o art. 24 do substitutivo para substituir “consórcio intermunicipal” por “consórcio público”.

A ESB 30/2013 troca “estrutura de governança interfederativa” por “sistema de governança interfederativa”, no inciso III do *caput* do art. 5º do substitutivo, em consonância com a ESB 24/2013, além de, na parte final, excluir a referência ao “sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas”.

A ESB 31/2013 acrescenta parágrafo único no art. 18 do substitutivo, nesses termos: “Nas ações de governança interfederativa a que se refere o *caput* deste artigo, terão preferências as que contemplem a mobilidade urbana na reserva de espaço para ciclo faixas e ciclovias”. A intenção é universalizar a instituição das ciclofaixas e ciclovias como política pública para o transporte de massa.

Quanto às demais emendas oferecidas pelos Deputados Walter Feldman e William Dib, pretendem substituir a expressão “plano de desenvolvimento urbano integrado” por “plano de desenvolvimento regional integrado”. São elas a ESB 05/2013 (art. 2º, inciso VI), a ESB 11/2013 (art. 15, § 2º), a ESB 13/2013 (art. 13, *caput*), ESB 14/2013 (art. 12, *caput*), ESB 15/2013 (art. 11), ESB 19/2013 (inciso I do *caput* do art. 9º), ESB 23/2013 (art. 2º, inciso III, alínea “c”).

Além das emendas formais, depois da apresentação de nosso substitutivo, fomos procurados por diversos representantes de organizações governamentais e não governamentais, sugerindo ajustes no texto. Ficou clara a satisfação dos especialistas na área com o texto produzido, tanto é que as sugestões de modificação foram extremamente pontuais.

Estudamos com atenção cada uma dessas sugestões, como foi feito com cada uma das emendas apresentadas pelos parlamentares, e concluímos que são indicadas algumas alterações e complementações no texto inicial.

A preocupação que lastreia a ESB 17, de explicitar, no art. 10 do substitutivo, a aprovação do plano diretor de desenvolvimento integrado pela instância colegiada que integra a estrutura de governança interfederativa,

parece medida acertada. O texto fala apenas na elaboração do plano e na lei estadual, mas não no processo decisório interno à estrutura de governança interfederativa.

A proposta de substituir a expressão “consórcios intermunicipais” por “consórcios públicos”, constante na ESB 18 e ESB 29, também vem no sentido de aperfeiçoamento do substitutivo. Amplia-se assim a abrangência dos dispositivos legais.

Agregando as emendas acatadas, com ajustes de redação, e as sugestões informais acolhidas, há poucas alterações a serem feitas, que de forma alguma caracterizam um novo substitutivo, até mesmo porque boa parte delas diz respeito apenas a alterar o local de dispositivos ou a aperfeiçoamento de redação.

São aceitas as modificações no texto do substitutivo descritas a seguir:

- Substituição de “consórcios intermunicipais” por “consórcios públicos”, nos seguintes dispositivos: § 3º do art. 15; art. 18; parágrafo único do art. 23; e art. 24, atendendo parcialmente a ESB 18 e a ESB 29.
- Na alínea “b” do inciso III do art. 2º, supressão do detalhamento da estrutura de governança interfederativa, que passa a constituir o novo art. 8º, incluso no capítulo III. Os referidos dispositivos ficam com a seguinte redação:

Art. 2º

III –

b) estrutura de governança interfederativa própria, que assegure equidade na participação de Estados e Municípios e inclua, no mínimo, uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil e uma organização pública com funções técnico-consultivas, nos termos do art. 8º desta Lei; e [...]

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

I – instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas;
e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

- No inciso V do art. 2º, substituir a primeira referência à expressão “conforme” por “configure”, para evitar repetição.
- Acréscimo de parágrafo único no art. 2º, dando os elementos básicos a serem considerados pelo IBGE na delimitação da região de influência de uma capital regional e prevendo a disponibilização dessas informações pela *Internet*:

Art. 2º

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

- No § 2º do art. 5º, supressão da parte final “aplicando-se a denominação aglomeração urbana aos demais casos”, para não gerar dúvidas quanto à interpretação do dispositivo.
- Deslocamento do atual art. 8º, que trata da anuência nos processos de aprovação de parcelamentos urbanos, mantida a redação, para o capítulo IV, que trata dos instrumentos, passando a constituir o art. 13.
- No art. 9º, acréscimo de inciso V referindo-se a “**zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 2001**”, renumerando-se os incisos seguintes.
- No art. 10, acréscimo de § 4º, dispondo sobre o processo de aprovação do plano diretor de desenvolvimento urbano integrado (consoante previsto na ESB 17), e ajuste no *caput* do mesmo artigo decorrente da inserção desse parágrafo:

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

§ 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

- Ajuste de técnica legislativa no art. 12, de forma a incorporar o conteúdo do atual art. 13 do substitutivo e facilitar a interpretação da lei. O art. 12 deve ser lido com as seguintes alterações:

Art. 12.
§ 1º O plano previsto no *caput* deste artigo deverá e contemplar, no mínimo:

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo, e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:
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;
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e
III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

À exceção da ESB 17, ESB 18 e ESB 29, acatadas por este relator, com ajustes na redação, as demais emendas oferecidas pelos parlamentares colidem com elementos importantes inseridos no substitutivo, que integram o resultado de um esforço bastante grande de concertação técnica e política.

Nessa linha podem ser destacadas as emendas que pretendem um caráter regional, mais amplo, ao plano de desenvolvimento urbano integrado, bem como as que fazem referência a microrregiões. Também nessa perspectiva, estão as emendas que pretendem alterar os conceitos de região metropolitana, metrópole e aglomeração urbana.

Cabe comentar, a respeito desses conceitos, que a lei deve trazer um texto o mais objetivo possível, tendo em vista assegurar a sua plena aplicação. Nas emendas que dispõem sobre alterações dos conceitos, constam textos com expressões genéricas, que gerarão problemas na prática.

Veja-se, por exemplo, o texto proposto pela ESB 21 para microrregião, que se aplicaria, por sua generalidade, também à aglomeração urbana e à região metropolitana. As três unidades têm municípios limítrofes com integração funcional, demandando planejamento integrado. A ESB 22, por sua vez, que dispõe sobre o conceito de região metropolitana, fala em “agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional”. Como mensurar essa “destacada expressão nacional”? Além disso, esse

requisito inviabilizaria a criação de, pelo menos, uma região metropolitana em cada Estado, conflitando com o art. 25, § 3º, da Constituição.

A ESB 32 procura assegurar maior consistência técnica ao conceito de região metropolitana, mas também usa expressão genérica, ao mencionar “mancha urbana praticamente contínua”. Por seu turno, a ESB 33, que trata do conceito de metrópole, fala em “município com elevada importância socioeconômica regional”, quando, na verdade, não se trata de município, mas de cidade. Além disso, o critério proposto quanto à população mínima é aleatório e, além disso, contraria o consenso de que o texto da nova lei não deve ater-se a definições quantitativas.

Apresentam problemas no campo da constitucionalidade, por ofensa ao pacto federativo, a ESB 22 e a ESB 33. A ESB 10, por outro lado, tem problema no campo da juridicidade, pois a maior parte das providências formais para aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado depende do governador. Não há qualquer óbice quanto à constitucionalidade, juridicidade ou técnica legislativa das demais proposições.

No que se refere à adequação orçamentária e financeira das emendas consideradas constitucionais e jurídicas não vislumbramos qualquer problema.

Apresenta-se a seguir o voto completo consolidado, para facilitar o andamento processual.

Em face do exposto, nosso voto é:

a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, das Emendas nºs 1 a 7, 10 a 29, 31 a 40, 47 e 48, apresentadas ao projeto, e das Emendas ao Substitutivo nºs. 1 a 9, 11 a 21 e 23 a 32, na forma do Substitutivo anteriormente apresentado, com as alterações aqui descritas;

b) pela inconstitucionalidade das Emendas nºs 8, 30, 41, 42, 43, 44, 45 e 46, apresentadas ao projeto, e das Emendas ao Substitutivo nºs 22 e 33, restando prejudicada a análise dos demais aspectos;

c) pela constitucionalidade e injuridicidade da Emenda nº 9 apresentada ao projeto e da Emenda ao Substitutivo nº 10, restando prejudicada a análise dos demais aspectos;

d) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, das Emendas nºs 1 a 7, 10 a 29, 31 a 40, 47 e 48, apresentadas ao projeto, e das Emendas ao Substitutivo nºs. 1 a 9, 11 a

21 e 23 a 32, na forma do Substitutivo anteriormente apresentado, com as alterações aqui descritas; e

e) no mérito:

- pela aprovação, na forma do Substitutivo anteriormente apresentado, com as alterações aqui descritas, do Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, e das Emendas nºs 1 a 7, 10, 12, 14, 16, 19, 21, 23 a 25, 27, 32, 33, 47 e 48, apresentadas ao projeto, e das Emendas ao Substitutivo nº 17, 18 e 29; e

- pela rejeição das Emendas nº 11, 13, 15, 17, 18, 20, 22, 26, 28, 29, 31 e 34 a 40, apresentadas ao projeto, e das Emendas ao Substitutivo nºs 1 a 9, 11 a 16, 19 a 21, 23 a 28, 30 a 32.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado **ZEZÉU RIBEIRO**
Relator

Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, do Sr. Walter Feldman, que "institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências" (Estatuto da Metrópole)

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N  3.460, DE 2004

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

TEXTO CONSOLIDADO

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I – DISPOSI OES PRELIMINARES

Art. 1  Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execu o das fun es públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomera es urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a a es que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base no art. 21, inciso XX, art. 23, inciso IX, art. 24, inciso I, art. 25,   3 , e art. 182 da Constitui o Federal.

  1  Além das regiões metropolitanas e aglomera es urbanas, as disposi es desta Lei aplicam-se, no que couber:

I –  s microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em fun es públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – às cidades que, não obstante se situarem no território de apenas um Município, configurem uma metrópole.

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

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

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

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

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

a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;

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

c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

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

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

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

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

CAPÍTULO II – DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E AGLOMERAÇÕES URBANAS

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

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

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou 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.

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

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei 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.

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

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

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

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

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
- VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

- I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;
- II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;
- III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;
- IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;
- V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da

prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

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

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto a população, renda, território e características ambientais.

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

I – instância executiva composta pelos representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

CAPÍTULO IV – DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

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

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 2001;

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

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

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

X – parcerias público-privadas interfederativas;

XI – anuência prévia para os parcelamentos urbanos, conforme o art. 13 desta Lei.

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

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no *caput* deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no *caput* deste artigo não exige o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 2001.

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

§ 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

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

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

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

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

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

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

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

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

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

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

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;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

Art. 13. Sem prejuízo de outros requisitos estabelecidos pelas normas urbanísticas e ambientais, a licença municipal para parcelamento urbano ou condomínio urbanístico situado em região metropolitana ou aglomeração demandará de anuência prévia do órgão competente integrante da estrutura de governança interfederativa quando o empreendimento:

I – ocupar área pertencente a mais de um Município;

II – situar-se em área limítrofe entre Municípios; ou

III – potencialmente causar impacto em mais de um Município, nos termos de norma aprovada no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. No ato que conceder a anuência prevista no *caput* deste artigo, deverão ser explicitadas as diretrizes a serem observadas no parcelamento no que se refere às funções públicas de interesse comum que fundamentaram a instituição da unidade territorial urbana.

CAPÍTULO V – DA ATUAÇÃO DA UNIÃO

Seção 1 – Do apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado

Art. 14. Em suas ações inclusas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os

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.

Art. 15. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do *caput* do art. 2º desta Lei.

§ 1º Além do disposto no *caput* deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do *caput* do art. 2º desta Lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 13 desta Lei.

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

Art. 16. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do *caput* do art. 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do governo federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem, ou não, transferência de recursos financeiros.

Art. 17. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Seção 2 – Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 18. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 19. Constituem recursos do FNDUI:

I – recursos orçamentários da União a ele destinados;

II – recursos decorrentes do rateio de custos com Estados e Municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas;

IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo; e

VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei.

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

§ 2º O regulamento disporá sobre o órgão gestor do FNDUI e sobre o grupo de assessoramento técnico ao fundo.

§ 3º Fica vedada a utilização dos recursos do FNDUI para o pagamento de dívidas e coberturas de déficits fiscais de órgãos e entidades, de qualquer nível de governo.

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

CAPÍTULO VI – DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 20. Respeitada a vedação de divisão em Municípios estabelecida no *caput* do art. 32 da Constituição federal, o Distrito Federal poderá integrar região metropolitana ou aglomeração urbana, aplicando-se a ele o disposto no art. 4º e nas demais disposições desta Lei.

Art. 21. A aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil.

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

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

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

Art. 22. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta Lei, no prazo de três anos da instituição da região metropolitana ou aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de três anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas, mediante lei complementar estadual, até a data de entrada em vigor desta Lei;

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

Art. 23. As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar da União, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei.

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.

Art. 24. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 25. A Lei nº 10.257, de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições do art. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no *caput* deste artigo, no que couber.

Art. 26. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado **ZEZÉU RIBEIRO**
Relator