



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 13, DE 2014

Inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal, para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

**“Art. 18-A.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

§ 1º A União, por meio de Lei complementar, disporá sobre:

I – requisitos para a caracterização de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e das funções públicas de interesse comum;

II – governança, financiamento e regime jurídico dos agrupamentos de Municípios;

III - conteúdo da lei complementar instituidora de cada região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião;

IV - harmonização das políticas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal com o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões de que façam parte.

§ 2º 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.

§ 3º A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios pertencentes a mais de um Estado será feita pela União, mediante lei complementar federal.

§ 4º O Distrito Federal poderá integrar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões criadas pela União.”

.....

“**Art. 159-A.** A lei complementar instituidora de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião poderá destinar ao respectivo agrupamento de municípios parcela das participações nas receitas tributárias de que tratam o arts. 157, 158 e 159.”

**Art. 2º** O art. 182 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 182.** .....

.....

§ 5º No caso de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial seja uma função pública de interesse comum, o plano diretor será elaborado pelo agrupamento de municípios e aprovado por decreto legislativo estadual ou federal, conforme o caso.”  
(NR)

**Art. 3º** Fica revogado o § 3º do art. 25 da Constituição Federal.

**Art. 4º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

Cerca de metade da população brasileira reside em regiões oficialmente classificadas como “metropolitanas”. Atualmente, existem no País 53 regiões metropolitanas e cinco aglomerações urbanas.

Ainda que os critérios adotados em cada Estado não tenham sido uniformes, é de se supor que a conurbação seja, em maior ou menor grau, um traço comum a todas essas regiões. Característica marcante desse tipo de urbanização é a integração do tecido urbano de mais de um município, de que resulta uma cidade única, mas de gestão fragmentada entre diversos governos locais.

A conurbação é um fenômeno presente em todo o mundo, que desafia as instituições tradicionais de organização do poder político e da administração pública. A gestão isolada de muitos serviços e funções públicas tradicionalmente atribuídas ao município torna-se inviável, pois passa a depender de redes de infraestrutura que ultrapassam seu território ou produzem impactos diretos nos municípios contíguos.

A conurbação pode ser verificada em praticamente todas as metrópoles, mas estende-se, por vezes, a conjuntos menores de municípios. Há casos, que, embora não haja

propriamente conurbação, como a escassez de água, impedem a prestação isolada de determinados serviços.

Na maior parte das metrópoles, redes de infraestrutura necessárias para a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, disposição final de resíduos sólidos, transporte coletivo e drenagem de águas pluviais somente podem ser prestados unitariamente para toda a cidade. Pode-se dizer o mesmo de políticas que demandam exercício do poder de polícia, da proteção ao meio ambiente e o do controle do uso do solo, cujas atividades situadas em um município impactam os territórios dos municípios contíguos.

Tradicionalmente, políticas que demandavam tratamento metropolitano foram gradualmente sendo assumidas pelos Estados, sob o entendimento de que, nas cidades conurbadas, elas não poderiam mais ser consideradas de "peculiar interesse" do município, predominando o interesse regional.

A Emenda Constitucional de 1969 facultava à União estabelecer regiões metropolitanas, "constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica", para a "realização de serviços comuns" (art. 164). Ao abrigo desse dispositivo, a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Em seguida, a Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

A Constituição de 1988 tratou do tema no art. 25, § 3º, segundo o qual "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".

Seja no caso das regiões metropolitanas criadas pela União nos anos 70, seja no caso das criadas pelos estados após

1988, os serviços metropolitanos, na prática, passaram a ser prestados pelos governos estaduais, com maior ou menor participação dos municípios.

Em recente acórdão (relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ, publicado em 16 de setembro de 2013), no entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucionais diversos dispositivos da Lei Complementar nº 87, de 1997, do Estado do Rio de Janeiro, que atribuíam ao ente estadual competências metropolitanas. Segundo a ementa desse acórdão, “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”, mas que seria necessário “evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios.” Assim sendo, a titularidade do serviço (de saneamento básico, no caso) pertenceria ao “colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado”, sendo que “a participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente”. Na realidade, o Tribunal entendeu que o “agrupamento de municípios” a que se refere a Constituição Federal seria uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, dotada de personalidade jurídica própria.

O exercício de funções públicas por agrupamentos de municípios é comum em outros países, mas não tem precedentes no Brasil. A adaptação das atuais regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões a esse novo modelo importará em mudanças estruturais, pois os serviços metropolitanos deverão ser repassados dos estados para os agrupamentos de municípios, que terão personalidade jurídica própria. Em consequência, o financiamento desses serviços não poderá mais recair exclusivamente sobre o orçamento estadual, devendo ser compartilhado com os municípios agrupados.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que ora apresentamos tem por objetivo permitir que o Congresso

Nacional discipline esse novo instituto jurídico, mediante a edição de uma lei complementar regulamentadora desse instituto. A necessidade de regras gerais nacionais sobre o tema tem sido reconhecida por diversos estudiosos, para definir, entre outros aspectos, os conceitos de "região metropolitana", "aglomeração urbana" e "microrregião"; os parâmetros de governança intergovernamental e a natureza das "funções públicas de interesse comum".

Tendo em vista a necessidade em dotar os agrupamentos de municípios de receitas próprias, excedentes da mera cobrança de taxas, tarifas e contribuições de melhoria, permite-se que a lei complementar instituidora de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião lhes transfira parte das transferências constitucionais de receitas tributárias destinadas aos entes subnacionais que o compõem. Na ausência dessas receitas, o agrupamento ficará na dependência de aportes orçamentários do estado e dos municípios agrupados. Arranjos desse tipo são frágeis e não viabilizam o financiamento serviços que não gerem receitas próprias, como o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, ou que demandem subsídios, como o esgotamento sanitário e o transporte coletivo.

Ademais, para viabilizar o tratamento de situações de conurbação abrangentes do território de municípios pertencentes a mais de um Estado ou do Distrito Federal, faculta-se a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pela União.

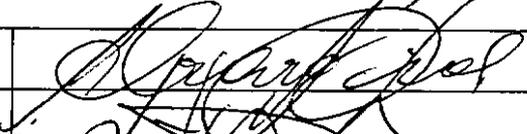
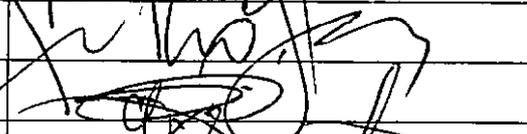
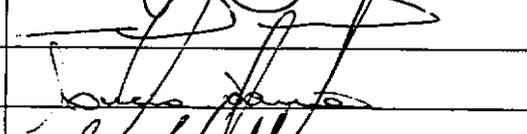
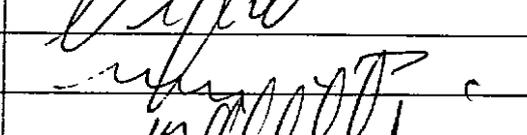
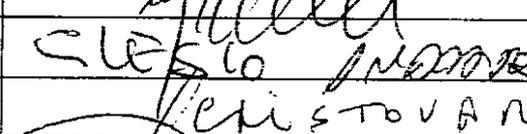
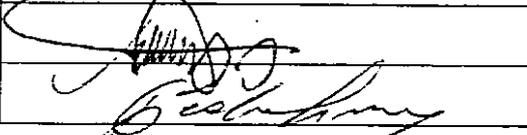
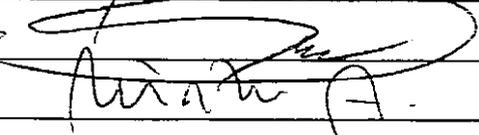
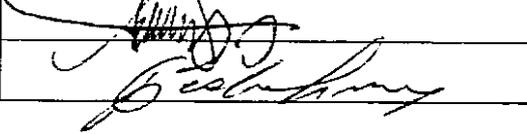
Por fim, acrescentamos um novo parágrafo ao art. 182 da Constituição, a fim de disciplinar a elaboração e aprovação do plano diretor de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em que o ordenamento territorial seja uma função pública de interesse comum. O plano diretor define normas de uso e ocupação do solo conformadoras do direito de propriedade, que precisam ser veiculadas por ato legislativo. O agrupamento de municípios não tem, no entanto, autonomia política, não podendo, portanto, editar leis próprias. Assim sendo, propomos que o plano seja elaborado pelo

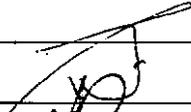
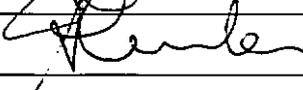
agrupamento de municípios e aprovado por decreto legislativo estadual ou federal, conforme se trate de região instituída pelo Estado ou pela União.

Por todos esses motivos, contamos com o apoio de nossos Pares para essa proposição, que viabilizará metrópoles mais justas, democráticas e eficientes, garantido assim o bem-estar de seus habitantes.

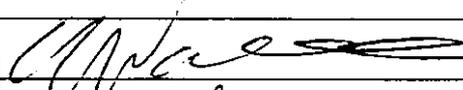
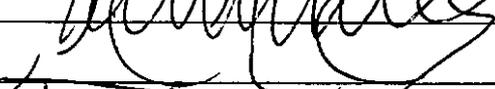
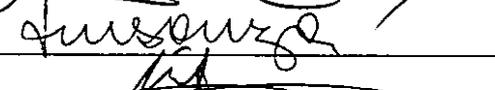
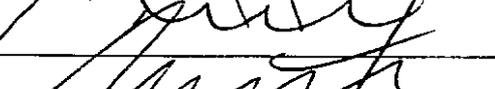
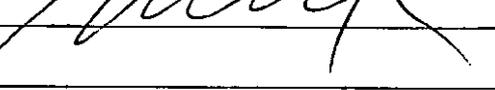
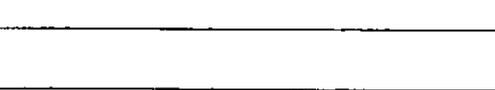
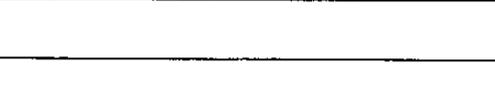
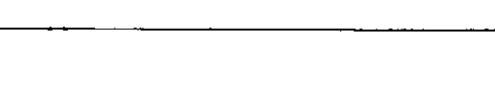
Sala das Sessões, 30 de abril de 2014.

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

2		ALVARO DIAS
3		AGRIPINO MAIA
4		RICARDO
5		EBVARDO BEAGA
6		Casildo Maldaner
8		Waldemar Auler
9		José Sampaio
10		ALVARO DO CARMO ALVES
11		MARIA DO CARMO ALVES
12		Maria do Carmo
13	CLESTO	
14	CRISTOVAN	WILSON
15		PEDRO SIMON
16		

17		Rui Saia
18		Ac. J. J. J.

Altera a redação do § 9º do art. 14 da Constituição Federal.

19		ANTONIO CARLOS VALADARES
20		Roberto Nolling
21		Acir Guebara
22		Donaolle
23		Ana Amélia (PP/RS)
24		JARBAS VASCONCELOS
25		CASSIO C. LIMA
26		ÍDICE DA MATA
27		SIM ARGELO
28		Paulo Zaver
29		Edmundo Costa
30		Amílcar
31		PEDRO SAQUES
32		ROMERO JOTA'
33		EUNÍCIO DE OLIVEIRA.
34		
35		
36		
37		
38		
39		

# CONSTITUIÇÃO FEDERAL

## Título IV

### Da Organização dos Poderes

#### Capítulo I

#### Do Poder Legislativo

#### Seção VIII

#### Do Processo Legislativo

#### Subseção II

#### Da Emenda à Constituição

**Art. 60.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

.....

## Título VII

### Da Ordem Econômica e Financeira

#### Capítulo II

#### Da Política Urbana

**Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)*

Publicado no **DSF**, de : /5/2014