

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS FACULDADE DE DIREITO**

**REGIÕES METROPOLITANAS E OS DESAFIOS DE INTEGRAR: UM  
DIAGNÓSTICO DA GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA**

**HELENA GOUVÊA DE PAULA HOCAYEN**

**Rio de Janeiro**

**2020**

**HELENA GOUVÊA DE PAULA HOCAYEN**

**REGIÕES METROPOLITANAS E OS DESAFIOS DE INTEGRAR: UM  
DIAGNÓSTICO DA GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes** e co-orientação da **Professora M.<sup>a</sup> Ana Luíza Fernandes Calil**.

**Rio de Janeiro  
2020**

**HELENA GOUVÊA DE PAULA HOCAYEN**

**REGIÕES METROPOLITANAS E OS DESAFIOS DE INTEGRAR: UM  
DIAGNÓSTICO SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes** e co-orientação da **Professora M.<sup>a</sup> Ana Luíza Fernandes Calil**.

Data da Aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora:

---

Orientador

---

Membro da Banca

---

Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2020**

### CIP - Catalogação na Publicação

H685r      Hocayen, Helena Gouvêa de Paula  
              REGIÕES METROPOLITANAS E OS DESAFIOS DE INTEGRAR:  
              UM DIAGNÓSTICO DA GESTÃO METROPOLITANA BRASILEIRA /  
              Helena Gouvêa de Paula Hocayen. -- Rio de Janeiro,  
              2020.  
              111 f.

              Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli  
              Paes .  
              Coorientador: Ana Luiza Fernandes Calil.  
              Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
              Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
              Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

              1. Regiões Metropolitanas. 2. Governança  
              Interfederativa. 3. Governança Metropolitana. 4.  
              Direito da Cidade. I. Paes , Emiliano Rodrigues  
              Brunet Depolli , orient. II. Calil, Ana Luiza  
              Fernandes , coorient. III. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente, agradeço à Faculdade Nacional de Direito, onde encerro o primeiro grande ciclo de minha vida. Aqui, tive o privilégio de conhecer e desfrutar de um ambiente acadêmico qualificado, democrático e gratuito, pelo qual me comprometo sempre a lutar. Aqui fiz ainda grandes amigos que levarei para a vida e que me trouxeram leveza em um caminho que nem sempre foi fácil. Izabela, Júlia, Carine, Rodrigo, Camila, Tainá, Maria Luísa, Ébio, Dani, Débora, Tatiana e outros: meu muito obrigada pelo apoio incondicional durante a jornada.

Agradeço à minha Mãe, Laura, fonte inesgotável de amor e afeto, pelo suporte e palavras tranquilizadoras durante os dias conturbados. Foram os momentos que passamos juntas, junto à minha Vó Nilza, me fizeram uma mulher forte.

Ao meu Pai, João Carlos, que se faz presente mesmo distante e nunca poupou esforços para me amparar durante essa caminhada, e que desempenhou papel central no incentivo ao meu desenvolvimento acadêmico e profissional.

Por fim, agradeço aos meus Professores e orientadores Emiliano Brunet e Ana Calil, que tanto contribuíram para a elaboração deste trabalho e, certamente, pelo desenvolvimento da minha trajetória acadêmica. Agradeço ainda ao Dr. Wladimir Antonio Ribeiro, que dispôs de suas disputadas horas para trocar impressões e ideias sobre meu trabalho.

## RESUMO

As Regiões Metropolitanas Brasileira surgem no contexto brasileiro como um mecanismo de integração de municípios limítrofes para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. No entanto, a instituição das Regiões foi utilizada amplamente durante o Regime Militar como mecanismo facilitador de ações antidemocráticas que visaram, sobretudo, viabilizar a usurpação da competência municipal para governar sobre os assuntos de interesse local. Posteriormente, com o advento da redemocratização, a observância dos danos causado pelas ações irregulares em âmbito metropolitano fez com que houvesse grande insegurança na utilização das Regiões Metropolitanas, de maneira que tais instrumentos associativos permanecessem por muito tempo negligenciados pelo ordenamento jurídico nacional. Referido cenário modificou-se parcialmente através da ADI 1842/RJ e posterior promulgação do Estatuto da Metrópole, os quais determinam que a gestão das Regiões deve ter caráter interfederativo, isto é, ser compartilhada entre Estados e municípios, devendo ser assegurada a autonomia municipal nas deliberações em âmbito metropolitano. No entanto, o que se observa é que a estrutura de gestão hoje adotadas nas Regiões muito se assemelham às empregadas durante o Regime, perpetuando, assim, a insegurança jurídica existente em âmbito metropolitano. O presente estudo pretende, nesse contexto, analisar as estruturas de gestão atualmente adotadas pelas 74 (setenta e quatro) Regiões Metropolitanas Brasileiras, classificando-as como adequadas, regulares, inadequadas ou inconclusivas. Feito o diagnóstico, o estudo sistematiza os dados levantados e, por fim, busca propor possíveis ferramentas facilitadoras para a garantia o funcionamento das Regiões de forma mais efetiva e democrática.

## ABSTRACT

The Brazilian Metropolitan Regions appear in the Brazilian context as a mechanism for integrating neighboring municipalities for the planning and execution of public functions of common interest. However, the institution of the Regions was widely used during the Military Regime as a mechanism to facilitate anti-democratic actions that aimed, above all, to enable the usurpation of municipal competence to govern on matters of local interest. Subsequently, with the advent of redemocratization, the observance of the damage caused by irregular actions in the metropolitan scope caused insecurity in the use of the Metropolitan Regions, so that such associative instruments remained for a long time neglected by the national legal system. This scenario was partially modified through ADI 1842/RJ and subsequent promulgation of the Metropolis Statute, which determined that the management of the Metropolitan Regions must have an inter-federative character, that is, be shared between States and municipalities, ensuring municipal autonomy in the deliberations in metropolitan scope. However, it is observed that the management structure currently adopted in the Regions is very similar to those applied during the Regime, thus perpetuating the existing lack of legal certainty in the metropolitan scope. The present study intends, in this context, to analyze the management structures currently adopted by the 74 (seventy-four) Brazilian Metropolitan Regions, classifying them as *adequate*, *regular*, *inadequate* or *inconclusive*. Then, the study systematizes the data collected and, finally, seeks to propose possible facilitating tools to guarantee the functioning of the Regions in a effective and democratic way.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. A AUTONOMIA MUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O SURGIMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS.....</b>	<b>11</b>
1.1. A Gestão Municipal dos Serviços Públicos e a Limitação Orçamentária .....	14
1.2. O Surgimento das Regiões Metropolitanas .....	16
1.3. Panorama Atual das Regiões Metropolitanas .....	23
1.6. A prestação integrada de serviços públicos (ADI 1842/RJ).....	28
1.5. O Estatuto da Metrópole e a Gestão Interfederativa .....	30
<b>2. A GESTÃO INTERFEDERATIVA DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>36</b>
2.1. A Gestão Interfederativa como Mecanismo de Cooperação .....	38
2.2. Gestão Metropolitana: O “Estado da Arte” .....	40
2.3. A participação dos entes federados e a Problemática das “Armadilhas Federativas” ...	46
<b>3. AS PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO METROPOLITANA .....</b>	<b>52</b>
3.1. Órgão Executor Independente .....	53
3.1.1. Autarquias.....	55
3.1.2. Empresa Pública .....	56
3.2. Fundos Operantes e Financiamentos .....	58
3.3. Existência de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado .....	61
3.4. Órgão Deliberativo Participativo.....	62
3.5. Órgão Consultivo com devida capacidade técnica .....	63
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>69</b>
<b>APÊNDICE I– DADOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS .....</b>	<b>73</b>
<b>APÊNDICE II – TABELA DE ESTRUTURA DE GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS.....</b>	<b>76</b>



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem por objeto a análise do funcionamento das Regiões Metropolitanas (RMs) brasileiras, de modo a mapear as problemáticas enfrentadas pelo atual modelo de gestão metropolitana e as perspectivas para a implementação uma política de gestão regionalizada mais efetiva e democrática. Dessa maneira, o estudo busca verificar como os modelos de gestão metropolitana vêm sendo adotados no Brasil, analisar sua adequação e, ao fim, apresentar um diagnóstico do atual cenário, bem como possíveis mitigadores dos desafios enfrentados.

As Regiões Metropolitanas passaram a ter exponencial crescimento a partir da Constituição Federal de 1988 com a figuração do município como ente federativo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e legislativa; o que desencadeou, por consequência, a proliferação de municípios no Estado Brasileiro. Tal mudança buscou promover uma reconstrução formal e material do federalismo brasileiro, com ênfase na gestão regional e local, que se deu, sobretudo, pelo fortalecimento da esfera municipal de governo<sup>1</sup>.

Além disso, o texto constitucional levanta outras questões que impactam no tema, como a universalização dos serviços públicos, a seguridade social, o acesso à informação e o controle de políticas públicas. Tais questões somadas a recém concedida autonomia do ente municipal geraram uma grande pressão aos poderes locais, que passam a suportar uma demanda cada vez mais densa e diversificada por serviços e benefícios governamentais. O que se observa, até os dias de hoje, é que a competência municipal para a realização de determinadas atividades estatais revela-se incoerente com a capacidade de gestão municipal, principalmente em seu aspecto financeiro e orçamentário, tendo em vista, sobretudo, a diminuição da capacidade de investimento da União na prestação de serviços e elaboração e financiamento de políticas de forma direta.

Diante de tal problema, busca-se, naturalmente, a criação de mecanismos de cooperação entre as esferas do governo para o atendimento das demandas sociais latentes. É neste contexto em que se destacam as Regiões Metropolitanas brasileiras.

---

<sup>1</sup> PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999. p. 150

A Constituição Federal de 1988, com o intuito de fortalecer os modelos de gestões regionais e inverter a lógica centralizadora que se fez presente no Regime Militar, delega a competência de criação das RMs– antes pertencente à União – aos Estados. Assim, a fim de institucionalizar e otimizar os interesses comuns de municípios limítrofes, passaram os Estados a ter como competência a redação de leis complementares que devem delinear as políticas de regionalização dos municípios, as políticas públicas de interesse comum, e, ainda, estipular o modelo de governança mais adequado às particularidades de cada Região.

No entanto, o que se observa é que, na prática, os modelos metropolitanos usualmente adotados garantem pouca efetividade à gestão das Regiões, que permaneceram por longo tempo negligenciadas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) deu um importante passo na questão das regiões metropolitanas, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842/RJ, a qual teve por objeto principal questionar dispositivo da Lei Complementar 87/1997 (que instituía a Região Metropolitana do Rio de Janeiro) que transferiu ao Estado do Rio de Janeiro a *“realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle”* (art. 6º, inciso I). No julgamento da Ação, que contou com quatro votos divergentes, entendeu-se que o ente estadual não poderia gerir integralmente as Regiões, sob pena de estar-se ferindo a autonomia dos entes municipais, devendo, portanto, tal gestão se dar de maneira integrada.

Posteriormente, com a promulgação do Estatuto da MetrÓpole (Lei 13.089/2015), apresentou-se o conceito de Governança Interfederativa como mecanismo essencial para a elaboração e organização das Regiões Metropolitanas. Tal modelo de gestão visa o desenvolvimento integrado e participativo das Regiões, de modo a garantir que as políticas públicas elaboradas sejam as de interesse comum dos municípios e Estado envolvidos.

Verifica-se, no entanto, que a mencionada Lei não traz maiores orientações sobre a elaboração de uma governança interfederativa, bem como seus requisitos e especificidades. Em razão disso, os estados possuem grande discricionariedade para formular os padrões de gestão que pretendem exercer. Por um lado, tal discricionariedade pode ser vantajosa, tendo em vista que a governança adequada pode ser traçada de acordo com as peculiaridades de cada Região.

No entanto, o que se tem observado é que a ausência de modelos pré-estabelecidos de governança gera, por vezes, a criação pelos entes estatais de modelos de gestão desordenados, pouco eficientes, sem mecanismos de *accountability* e, por vezes, inconstitucionais, em razão da ausência da participação efetiva do ente municipal.

O presente estudo busca, assim, analisar os modelos de gestão adotados pelas 74 Regiões Metropolitanas existentes no país, a fim de identificar os níveis de adequação das gestões empregadas, sobretudo no que tange à participação dos entes envolvidos e à capacidade de executar as políticas públicas planejadas. Por fim, o trabalho buscará indicar e apontar possíveis arranjos modelos institucionais facilitadores de uma gestão interfederativa mais organizada, eficaz e capaz de executar o que planeja.

Para além dos fins acadêmicos do estudo, espera-se que os mapeamentos e resultados aqui obtidos possam ser úteis às entidades governamentais, sobretudo municipais e metropolitanas, onde se fazem necessárias diversas adaptações e melhorias para a garantia do desenvolvimento de políticas públicas de maneira integrada e eficaz.

## 1. A AUTONOMIA MUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E O SURGIMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

A República Brasileira segue, desde sua origem – em 1891 – o modelo de Estado Federativo. No entanto, nem sempre o município teve o tratamento de ente autônomo. A referida autonomia é apresentada mais de cinquenta anos depois, na Constituição Federal de 1946<sup>2</sup>.

Art. 7º O Governo Federal não intervirá nos Estados salvo para:

[...]

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios: [...]

e) autonomia municipal

[...]

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais.

No entanto, naquele momento, a visão da autonomia municipal ainda era marcada pela forte ingerência do ente estadual, que ainda guardava competência para exercer a intervenção nos municípios em diversos aspectos. Tal ingerência envolvia, por exemplo, a nomeação de prefeitos nas capitais dos estados e, ainda, em municípios que possuíam bases ou portos militares:

Art. 28. A autonomia dos Municípios será assegurada:

[...] § 1º Poderão ser nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos das capitais, bem como os dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º Serão nomeados pelos governadores dos Estados ou dos Territórios os prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do país.

Além disso, a autonomia municipal ainda incipiente trazida pela Constituição de 1946 não era acompanhada da definição de um status ou natureza jurídica dados ao município, que

---

<sup>2</sup> BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 10 out. 2020.

ora era tratado como ente federado, e ora tratado como localidade submetida à interferência estadual.

Muito embora a figura dos municípios estivesse caminhando em direção à autonomia federativa, tal processo regrediu drasticamente com a instituição do regime militar na década de 1960, com o projeto de centralização do poder decisório e dos recursos financeiros nas mãos do Governo Federal, que passou a desenvolver mecanismos de concentração de poder e controle político dos demais entes. Tal centralização fez com que a autonomia municipal, ainda incipiente, retornasse ao ponto de partida, perdendo protagonismo no arranjo federativo nacional.

É somente no contexto da redemocratização, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal de 1988, marcada pela ascensão do movimento municipalista<sup>3</sup> e a inversão do movimento de expansão do poder central, é que houve a inclusão do município no quadro federativo brasileiro<sup>4</sup>, que passou a ser dotado de autonomia política, administrativa e financeira. A partir de tal evolução, muitas localidades com características próprias urbanas<sup>5</sup>, buscaram sua emancipação para figurarem-se municípios, o que gerou, por consequência, a proliferação destes no contexto pós 1988.

Muito embora existam provocações no sentido de que o ente municipal se enquadrou de forma desigual com relação aos demais, em razão de não possuir representação no Senado, não possuir poder de apresentação de Emendas Constitucionais e poder sofrer intervenção do ente estatal (o que o afastaria do ente aglutinador, que é a União)<sup>6</sup>, é inegável a evolução constitucional no sentido de dar ao município o poder de legislar e gerir as próprias demandas e interesses locais.

Fato é que, através de seu art. 30, a Constituição atribui ao município a competência de gestão sobre diversos assuntos locais, dentre os quais se destacam o poder de legislar diretamente sobre os assuntos de interesse local (art. 30, I) e de forma suplementar a legislação

---

<sup>3</sup> Movimento que prega a emancipação municipal no quadro federativo e sua representação em nível nacional.

<sup>4</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>5</sup> Para melhor compreensão das características, vejamos os requisitos mínimos adotados por José Afonso da Silva para a constituição de uma cidade: “ (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações sociais especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: RT, 1990, p.24)

<sup>6</sup> Ibid.. p. 408-9.

federal e estadual no que couber (art. 30, II), além de organizar e prestar, diretamente ou sobre o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local<sup>7</sup> (art. 30, V), serviços estes que antes eram significativamente financiados pela União, como no caso do saneamento e da habitação.

Paralelamente, a Constituição Federal de 1988, em seu contexto de redemocratização e de cunho social, garante ao cidadão a prestação estatal de diversas categorias de serviços, tais como a prestação universal dos serviços públicos, a universalização dos benefícios sociais da seguridade social<sup>8</sup>. Assim, coube ao ente municipal, no âmbito de sua recém conquistada autonomia, prestar vários destes serviços complexos que antes não compunham sua alçada. Por outro lado, não houve em mesma medida a redistribuição orçamentária e funcional necessárias para que o ente municipal suportasse a prestação de tais serviços suplementares de maneira adequada.

O cenário se agravou, ainda, com o tratamento condescendente dado à questão da criação de novos municípios pela Constituição Federal de 1988 que, em desestímulo ao movimento centralizador do Regime Militar, estabeleceu requisitos pouco rigorosos para que ocorressem, quais sejam:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...] § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

Muito embora o processo decisório de criação dos municípios a princípio busque levar em conta aspectos técnicos, o que se presenciou na prática é que a criação dos municípios geralmente esteve relacionada ao contexto político, envolvendo questões eleitoreiras e locais.

---

<sup>7</sup> Tem-se aqui como base o conceito de serviços públicos de interesse local aqueles em que as estruturas entre os municípios não são compartilhadas. A título de exemplo, a recém promulgada Lei 14.026/2020 (que altera a Lei 11.445/2007) define como serviços públicos de saneamento básico de interesse local aquelas “*funções públicas e serviços cujas infraestruturas e instalações operacionais atendam a um único Município*” (art. 3º, inciso 5º da Lei 11.445/2007)

<sup>8</sup>PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. Brasília, a. 36, n. 142, abr./jun. 1999.

A situação agravou-se, ainda, com a não edição de Lei Complementar Federal mencionada no §4º do art. 18, que viabilizou a concepção de novos municípios por quase 15 anos após a promulgação da Constituição<sup>9</sup>.

Fato é que o grande volume de municípios criados no período salienta uma questão já comum no âmbito municipal: a pluralidade e assimetria entre municípios, traduzida pelo fato de que, certamente, os municípios não guardarão equivalência nos seus aspectos populacionais, territoriais ou socioeconômicos. Por consequência, o território nacional é fortemente marcado pela disparidade de desenvolvimento entre Regiões, Estados e até mesmo entre Municípios limítrofes, conforme se verá ao longo do presente estudo.

Não obstante, mesmo diante do atual cenário de não instituição formal de novos municípios, sabe-se que o processo de urbanização é constante e continuamente traz transformações no meio urbano, sobretudo no que tange aos grandes centros urbanos, em que o compartilhamento de serviços e produtos é contínuo. Logo, o estudo jurídico-institucional sobre as dificuldades vividas nesse âmbito torna-se mais que necessário, conforme se verá ao longo do presente capítulo.

### **1.1. A Gestão Municipal dos Serviços Públicos e a Limitação Orçamentária**

A transferência de encargos ao ente municipal realizada pela Constituição Federal se deu de maneira assimétrica e com pouco planejamento, colocando o município em situação de fragilidade no que tange à prestação de serviços de sua competência, já que contam com orçamentário engessado e pouca expertise técnica para o planejamento e aplicação de políticas públicas eficazes.

O problema central está, em parte, na redução da competência do Governo Federal para prestação direta dos serviços e financiamento de políticas públicas. Naturalmente, a União possui mais expertise e poder orçamentário para financiar serviços relevantes ao desenvolvimento social e econômico do país. Nesse contexto, ao transferir a competência da

---

<sup>9</sup> A questão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADI 3682), que julgou procedente o pedido da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul para declarar a omissão do legislativo, além de fixar o prazo de 18 meses para a edição da referida Lei. Contudo, tal prazo transcorreu sem que houvesse providências por parte do legislativo e novos municípios foram criados neste intervalo. Em face da criação desses municípios, foram ajuizadas diversas ADIs. Por fim, sem que houvesse a edição da Lei, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008, que vigora com o seguinte texto “*Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação*”.

prestação a um ente mais fragilizado institucional e economicamente, os serviços públicos prestados acabam, por vezes, por serem prestados de maneira precária e insuficiente.

Além disso, o arrochado orçamento municipal tende a ficar restrito à prestação dos serviços de sua competência, sem que haja muito espaço para o desenvolvimento de novas políticas e otimização de seus recursos. Nos municípios de menor porte, a situação é ainda mais agravante, pois compromete-se grande parte do orçamento municipal com gastos de pessoal e de manutenção da estrutura administrativa municipal<sup>10</sup>.

Muito embora se tenha estimado que a autonomia municipal advinda da Constituição Federal de 1988 viria com maior eficiência no âmbito fiscal, fato é que a baixa capacidade técnica e administrativa nas gestões locais faz com que tal autonomia não seja integralmente atingida pelos municípios. É dizer: a modernização trazida pela Constituição não veio acompanhada de modernização nos sistemas governamentais locais, que permanecem funcionando, em sua maioria, por meio de processos burocráticos ineficientes e com dificuldade de planejar-se internamente para a organização para estruturação de projetos e políticas públicas.

Assim, muito embora a modernização e gestão eficiente em âmbito municipal sejam estimuladas a nível federal, sobretudo visando a facilitação da transferência de recursos intergovernamentais, o que se vê é que muitos permanecem engessados com a estrutura pouco funcional<sup>11</sup>.

Nesse contexto, é natural que soluções de coordenação integrada surjam para dar cabo à pluralidade de serviços locais, as quais podem possuir faces distintas. De um lado, é possível que se transfira a titularidade dos serviços para o governo estadual ou federal, o que geraria um esvaziamento da autonomia do ente municipal na questão. Tal solução é muito observada no

---

<sup>10</sup> GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 23, n. 76, dez. 2018. ISSN 2236-5710. p. 331.

<sup>11</sup> Possível dizer que os eixos que precisam ser retomados e avaliados seguem três linhas. Nas palavras de BUCIO: “Nessa linha, três ações são rele vantes: recursos humanos (provisão e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos, orçamentários, por exemplo)”. GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 23, n. 76, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>>. Acesso em: 07 Out. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.



setor de saneamento básico, em que Contratos de Programas são celebrados entre municípios e estados para a transferência da titularidade dos serviços.

De outro lado, e especialmente relevante para o presente estudo, pode-se ainda considerar a existência de espaços de intergovernabilidade, isto é, ambientes em que os entes possam gerir de forma integrada e organizada as demandas de interesse local e comum entre eles.

Nesse aspecto, uma solução utilizada para mitigação dos latentes problemas que envolvem mobilidade, segurança, desemprego e infraestrutura urbana tem sido a criação de mecanismos de cooperação para a execução das prestações estatais, que podem se dar entre Municípios, Estados e União (consórcios públicos, convênios de cooperação, entre outros). Além disso, e sobretudo a partir da promulgação da Lei 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões), ampliou-se a utilização de parcerias com o setor privado, usualmente materializadas pelos contratos de concessão. Há, ainda, as parcerias com organizações do terceiro setor, hoje responsáveis pela gestão de diversos serviços de caráter público, que também passaram a ocupar importante relevante espaço nos cenários locais.

Outra solução disponível para proporcionar a execução de serviços de interesse comum seria a instituição das Regiões Metropolitanas (RMs) e outros mecanismos similares<sup>12</sup>. Busca-se, com a instituição das Regiões Metropolitanas, novas formas de otimizar a prestação de serviços públicos de interesse comum. Além disso, há o objetivo comum de promover o desenvolvimento integrado de determinada área, tendo em vista que nos municípios que a compõem há o compartilhamento de bens e serviços, fluxo intermunicipal de pessoas, entre outros.

## **1.2. O Surgimento das Regiões Metropolitanas**

O processo de urbanização brasileiro é fortemente marcado por sua metropolização, ocorrida em entre 1960 e 1990. As estatísticas revelam que a população urbana no país era de 32% em 1940, 45% em 1960, mais de 50% em 1970, 70% em 1980<sup>13</sup> e 84,35% em 2010, segundo dados do IBGE<sup>14</sup>, o que demonstra um exponencial crescimento em um curto período

---

<sup>12</sup> Nestes, podem se inserir as Aglomerações Urbanas, Regiões de Desenvolvimento Integrado (RIDEs), Operações Urbanas Consorciadas Interfederativas, entre outros.

<sup>13</sup> SILVA, op. cit. p. 408-9.

<sup>14</sup> IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia. Censo demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=1766&busca=1&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso em 18 nov. 2020.

de tempo. A urbanização brasileira é ainda crescente e usualmente não está relacionada com valores desenvolvimentistas<sup>15</sup>, tendo como motivo central o êxodo rural em razão precariedade das condições de vida no campo e a dispensa de mão-de-obra rural pela modernização dos instrumentos de trabalho na lavoura e agropecuária.

Sabe-se, ainda, que o crescimento urbano desordenado provoca grandes impactos na gestão e organização das cidades, tendo em vista que a superpopulação gera desorganização social generalizada, marcada por problemas habitacionais e de mobilidade, insuficiência de recursos de saúde e saneamento básico, desemprego, má utilização do solo urbano e deterioração da paisagem urbana.

As regiões metropolitanas surgem, portanto, com o objetivo de viabilizar e compartilhar a implementação ou aperfeiçoamento dos serviços públicos de interesse comum entre municípios limítrofes, de forma a otimizar e baratear a prestação tais operações, bem como propiciar um fluxo mais satisfatório de pessoas, serviços e produtos nas Regiões.

De acordo com estimativa do IBGE realizada em 2015, 94 milhões de pessoas residem atualmente nas 26 principais Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas brasileiras, totalizando cerca de 45,7% da população nacional<sup>16</sup>. No entanto, apesar de constituir assunto de grande relevância social, econômica e política, as Regiões Metropolitanas em seus diversos aspectos ainda carecem de estudos que visem melhor compreender suas peculiaridades e possíveis soluções para a melhor otimização de seus recursos.

De início, importa pontuar que o conceito de *Metrópole* não se confunde com o de *Regiões Metropolitanas*. O conceito de *Metrópole* é compreendido como um grande núcleo urbano, de relevância nacional, que estabelece uma rede de cidades que com ela conversam ou dela dependam. As Regiões Metropolitanas, por sua vez, são arranjos jurídico-institucionais para dar cabo às relações existentes e serviços comuns em municípios limítrofes<sup>17</sup>. Mais

---

<sup>15</sup> Ibid., p. 27.

<sup>16</sup> IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016. IBGE, 2016. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9497-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016>. Acesso em 18 out. 2020.

<sup>17</sup> Nos termos do Estatuto da *Metrópole* (Lei 13.089/2015), seria a *metrópole* o “*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*

especificamente:

Já se apontou para a necessidade de se distinguir metrópoles de RMs: se, de um lado, há um processo socioespacial e a conformação de um espaço que é percebido como comum por uma população que compartilha (não de forma homogênea e não sem conflitos) de seus recursos, infraestrutura, serviços e possibilidades; de outro, há uma instituição de ordem jurídico-institucional, baseada em motivações múltiplas – nem sempre explícitas –, que sugere a intenção de tratar, intervir ou gerir esta nova territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial. [...] No Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988), o divórcio entre as metrópoles e as RMs mostrou-se evidente. As RMs brasileiras (expressão de um processo de matriz institucional) já somam algo acima de cinco dezenas, ao passo que os espaços metropolitanos (expressões de processos socioespaciais), a depender da metodologia e dos critérios utilizados para identificá-los e caracterizá-los, não passariam de duas dúzias<sup>18</sup>.

Atualmente, o país possui 15 metrópoles: São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Salvador, Manaus, além das recém incluídas: Vitória, Florianópolis e Campinas<sup>19</sup>. Por sua vez, existem 74 Regiões Metropolitanas<sup>20</sup>, fragmentadas em 23 unidades da federação.

As discussões acerca do que futuramente seriam as regiões metropolitanas estão há muito presentes no cenário jurídico-institucional brasileiro há quase um século. Já no ano de 1937, através da tomada do poder de Getúlio Vargas, a qual foi marcada pela promulgação da Constituição de 1937, era disposto no art. 29 que “*os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins*”. Muito embora já houvesse discussões acerca do agrupamento de municípios em tempos anteriores, a Constituição de 1937 é considerada a pioneira em tratar no tema do que viria a ser

---

*adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (art. 2º, inciso V), enquanto as seria a região metropolitana uma “unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 2º, inciso VII).*

<sup>18</sup> COSTA, Marco Aurélio. Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil: um breve baçango exploratório. In: **IPEA. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013. p 324.

<sup>19</sup> IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018**. IBGE, Coordenação de Geografia. - Rio de Janeiro : IBGE, 2020. p. 11. Disponível em < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>>. Acesso em 10 Out. 2020.

<sup>20</sup> Acesso em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>

as Regiões Metropolitanas.

Mais adiante, no ano de 1959, Hely Lopes Meirelles já se debruçava sobre as possíveis soluções para a realização de políticas de interesse comum intermunicipais<sup>21</sup>. Para o autor, a melhor saída para solucionar a questão seria a criação de autarquias intermunicipais a fim de viabilizar a criação e implementação de políticas públicas de interesse comum dos municípios. A criação de tais autarquias e de outros mecanismos associativos teriam, em termos práticos, o mesmo objetivo: chamar a atenção da União para a atração de recursos federais e a promoção do desenvolvimento de localidades específicas.

Todavia, a figura das regiões metropolitanas, em termos literais, aparece pela primeira vez na década de 1960, durante o regime ditatorial. Notadamente, é na Constituição de 1967, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, em que se estabelece a possibilidade de integração dos municípios em regiões metropolitanas, visando à realização de serviços de interesses comum, nos seguintes termos:

Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:  
[...] § 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum<sup>22</sup>.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 1/1969 alterou a redação do artigo, mas sem que houvesse grande mudança no sentido do texto, que passou a ser da seguinte forma:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Tal dispositivo foi fruto, à época, de emenda proposta pelo senador Eurico Rezende, que utilizou pela primeira vez o termo “*Regiões Metropolitanas*” para se referir a um mecanismo associativo exclusivamente municipal para planejamento e execução de serviços de interesse

---

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Autarquias Intermunicipais. **Revista DAE**, São Paulo, v. 40, n. 22, p. 64-69, mar. 1961

<sup>22</sup> BRASIL. **Constituição (1967) Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 10 out. 2020.

comum. A Emenda foi inspirada no “*Projeto de Reforma da Constituição Federal no setor Municipal*”, apresentada por Hely Lopes Meirelles em julho de 1965 a pedido do Ministério de Justiça<sup>23</sup>.

Contudo, a Emenda foi operacionalizada de forma distinta pelo Regime Militar, que se utilizou do mecanismo para dar marcha ao projeto de centralização do Governo Federal e viabilizar, através das Regiões, que os Estados tivessem ingerência nos assuntos de ordem municipal e local.

Mais à frente, no ano de 1973, foi editada a Lei Complementar 14/1973, que teve por objeto a criação das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, estabelecendo, ainda, regramentos gerais sobre a organização das áreas. O que se observa da referida Lei, indo ao encontro ao projeto centralizador instituído pelo Regime, é que foi dada ao ente estadual clara ingerência e controle sobre as regiões metropolitanas, ficando encarregado de<sup>24</sup>: i) presidir o Conselho Deliberativo ii) nomear os demais membros do Conselho Deliberativo; iii) instituir empresa metropolitana para concessão dos serviços comuns.

Além disso, a Lei previa que a participação dos municípios na execução e planejamento das Regiões era facultada ao Poder Executivo Federal, determinando ainda que os municípios que tivessem tal participação obteriam acesso facilitado aos recursos federais e estaduais, nos seguintes termos<sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> HORTA, Raul Machado. Direito constitucional e regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 12 Out. 2020.

<sup>24</sup> Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

[...] § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana.

[...] Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

[...] Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

**BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm)>. Aceso em 10 out. 2020.

<sup>25</sup> Situação semelhante pôde ser observada atualmente no âmbito do Novo Marco do Saneamento (Lei 14.026/2020), que alterou a Lei 11.445/2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico) para determinar que os recursos federais para o saneamento estejam condicionados, entre outros, à prestação regionalizada dos serviços

Art. 6º - Os Municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único - É facultado ao Poder Executivo federal, incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

O resultado prático de tal modelo foi a utilização das regiões metropolitanas para controlar políticas públicas em âmbito municipal e atravessar as autoridades municipais em suas atribuições e decisões. Dessa forma, a influência dos governadores (e, por consequência, da União) nas questões e serviços de ordem municipal foi viabilizada pelo modelo de gestão metropolitano instaurado, permitindo que várias violações na ordem democrática e ao princípio federativo ocorressem à época.

Posteriormente, com o advento da redemocratização, da Constituição de 1988 e da ascensão do municipal como ente da federação, as regiões metropolitanas fizeram-se presentes no texto constitucional, que inovou ao delegar aos Estados o poder antes pertencido à União para instituição e planejamento das regiões metropolitanas para a execução de funções públicas de interesse comum, nos seguintes termos:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 3º 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.

Na prática, o que se nota é que a utilização das regiões metropolitanas como ferramenta de manipulação e controle políticos no regime ditatorial fez com que o instituto fosse tangenciado durante e após o período de redemocratização. Por consequência, os esforços para a promoção de uma gestão metropolitana efetiva não foram colocados como uma prioridade e, resultado disso, é a falta de clareza sobre a organização das regiões, seja no âmbito constitucional ou infraconstitucional.

---

(art. 50, inciso VII da Lei 11.445/2007).

Tal resistência ocorre, sobretudo, porque a estrutura da gestão metropolitana atualmente adotada permanece seguindo o modelo instituído durante o período ditatorial, fortemente marcado pela atuação do ente estadual na gestão das regiões. Como bem descreve Celina de Souza:

Em contraponto a essas análises, argumento que os constrangimentos atuais relativos à gestão metropolitana encontram-se mais no passado do que no presente. Isto porque a forma como foram feitas as escolhas institucionais relativas à primeira experiência de gestão metropolitana no Brasil, realizada nos anos 70, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória, influenciando escolhas subsequentes<sup>26</sup>.

Segundo a autora, comportamentos como este são comuns em períodos de grande mudança no regime político de uma localidade e acarretam no que se denomina *path dependency* (rota dependente)<sup>27</sup>, traduzido pela situação em que há alteração no cenário político/econômico/social de uma nação, mas o novo modelo não consegue dar cabo de todas as mudanças necessárias para garantia da nova ordem, acabando por manter padrões instituídos anteriormente. No caso da redemocratização brasileira e das regiões metropolitanas, criou-se um cenário ambíguo: de um lado, não há confiança no modelo de gestão instituído, mas, de outro, os custos políticos, econômicos e transacionais para instituição de um novo modelo seriam muito altos.

---

<sup>26</sup> SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11 Out. 2020.

<sup>27</sup> “Esse argumento se apóia no conceito de *path dependency* (rota dependente). *Path dependency*, ou retornos crescentes (*increasing returns*) significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. O uso do conceito demanda o entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, mas também como as instituições e as “construções mentais” dos atores (no jargão da *path dependence*) interagem nesse processo (North, 1995: 25). *Path dependency* não significa apenas que a história e o passado contam, mas sim que, nas palavras de Levi (1997: 28), quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. O conceito de *path dependency* mostra que mudanças significativas de regime conduzirão a alterações em outras características políticas e sociais. Portanto, eventos anteriores influenciam os resultados e a trajetória de certas decisões, mas não levam necessariamente a movimentos na mesma direção que prevalecia no passado. O conceito de *path dependency* é importante exatamente porque pode haver uma reação ao *path* anterior, levando-o a outra direção (Pierson, 2000a: 252). Ademais, a utilização do conceito, como argumenta Pierson (2000a; 2000b), pode liberar os cientistas políticos de explicações funcionalistas sobre o papel e os objetivos das instituições e dos atores políticos e sociais”. (Idem. SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova: São Paulo, n. 59, p. 140, 2003).

Desse modo, o que ainda se observa é uma resistência dos governos locais, principalmente municipais, na participação ativa na gestão das regiões metropolitanas, seja porque não acreditam em sua efetividade em decorrência da gestão desordenada, seja porque têm receio de que as decisões tomadas em âmbito metropolitano usurpem sua competência local. Soma-se a isto, evidentemente, os conflitos político-partidários que existem entre os próprios municípios ou entre municípios e Estado/União, que tendem a dificultar ainda mais o planejamento das funções de interesse comum.

Resultado disso é o perene descaso de alguns municípios em relação à participação ativa nas ações metropolitanas e na busca pelo desenvolvimento integrado da Região. Para mais, como se verá no capítulo seguinte, há ainda o descaso existente nos próprios Estados da federação em relação às Regiões Metropolitanas criadas por eles mesmos, evidenciado pela ausência da instituição de modelo de gestão ou de deliberações em âmbito metropolitano, mesmo com as novas exigências delineadas pelo Estatuto da MetrÓpole.

### **1.3. Panorama Atual das Regiões Metropolitanas**

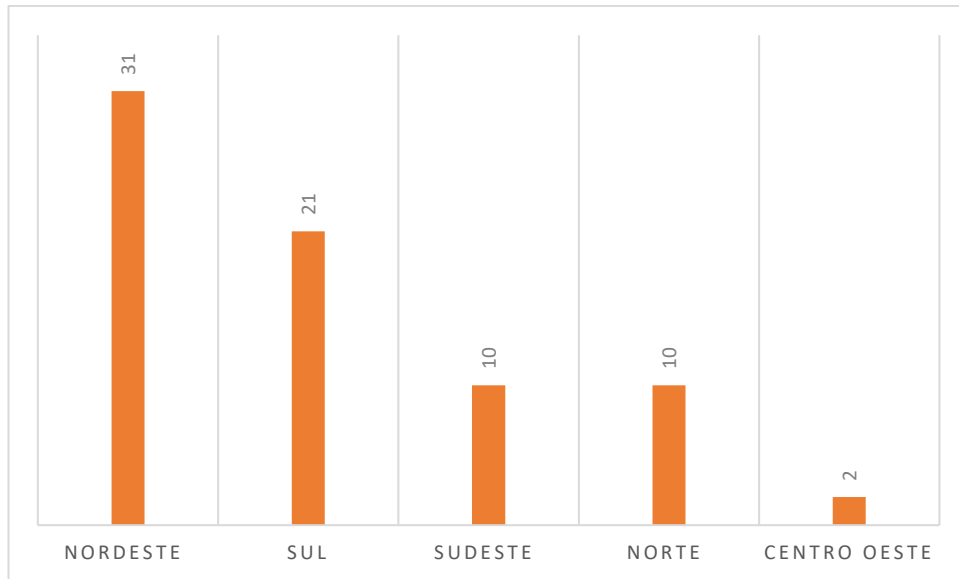
Atualmente, possível afirmar que a criação de regiões metropolitanas continua a ocorrer em todo o território nacional. Os índices mais recentes do Instituto Brasileira de Geografia e Estatística-IBGE apontam que atualmente existem 74 (setenta e quatro) regiões metropolitanas<sup>28</sup>, distribuídas em 23 unidades federativas. A incidência das regiões metropolitanas se dá de maneiras diversas no território nacional, estando mais presentes nas regiões Nordeste e Sul, seguidas, respectivamente, por Sudeste, Norte e Centro-Oeste, conforme demonstra o quadro abaixo.

**Figura 1**  
**Distribuição das Regiões Metropolitanas por Regiões**

---

<sup>28</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Unidades Territoriais do Nível das Regiões Metropolitanas**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7>. Acesso em 11 Out. 2020.



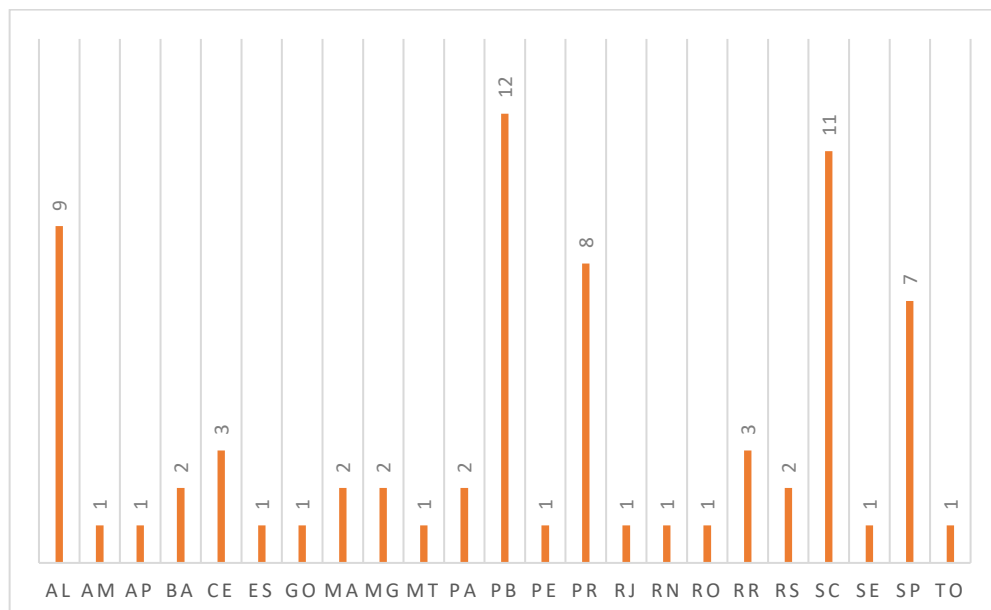


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br>>  
Elaboração da autora

No que tange à divisão por unidades federativas, tem-se que o Estado da federação que mais possui regiões metropolitanas é o da Paraíba (12 RMs). Além deste, estados como Santa Catarina, Alagoas, Paraná e São Paulo também apresentam um número elevado de RMs. Veja-se:

**Figura 2**

**Distribuição das Regiões Metropolitanas por Unidade Federativa**

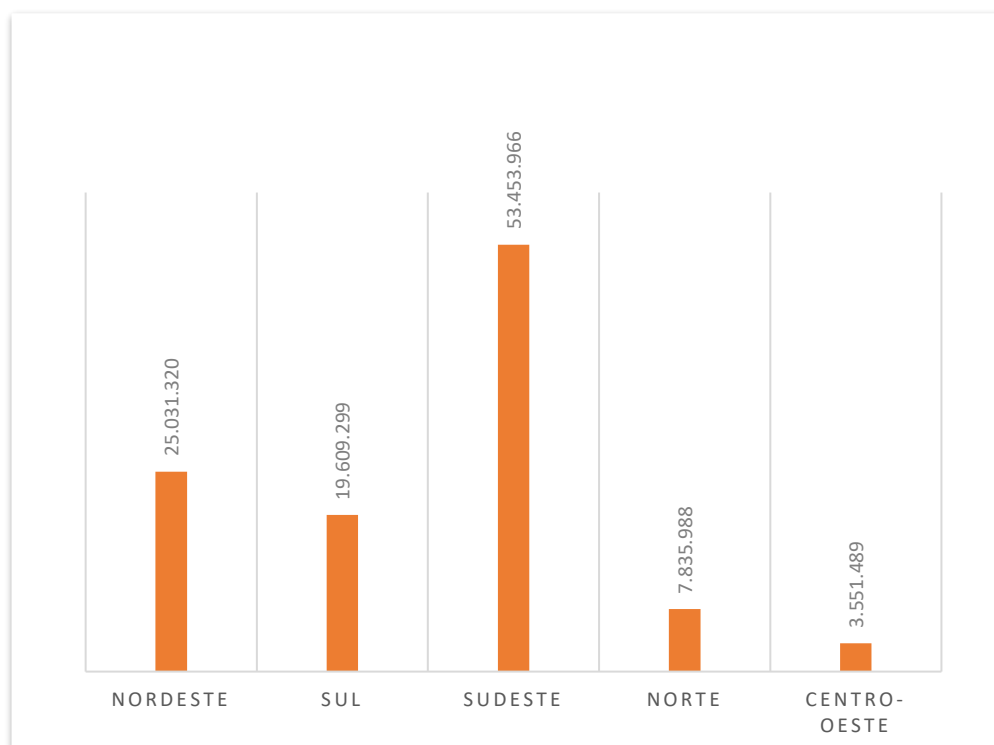


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br>>  
Elaboração da autora

Ressalte-se que existência das Regiões Metropolitanas em determinado local não estará necessariamente associada à relevância nacional ou econômica de determinado núcleo urbano, mas sim com o arranjo jurídico-institucional que os Estados da federação tendem a adotar para realizar a gestão integrada de municípios limítrofes.

Em se tratando de índices populacionais, a lógica anteriormente apresentada não será mais a mesma, estando a Região Sudeste à frente no número de habitantes, com um índice de quase o dobro em relação à segunda colocada - a Região Nordeste.

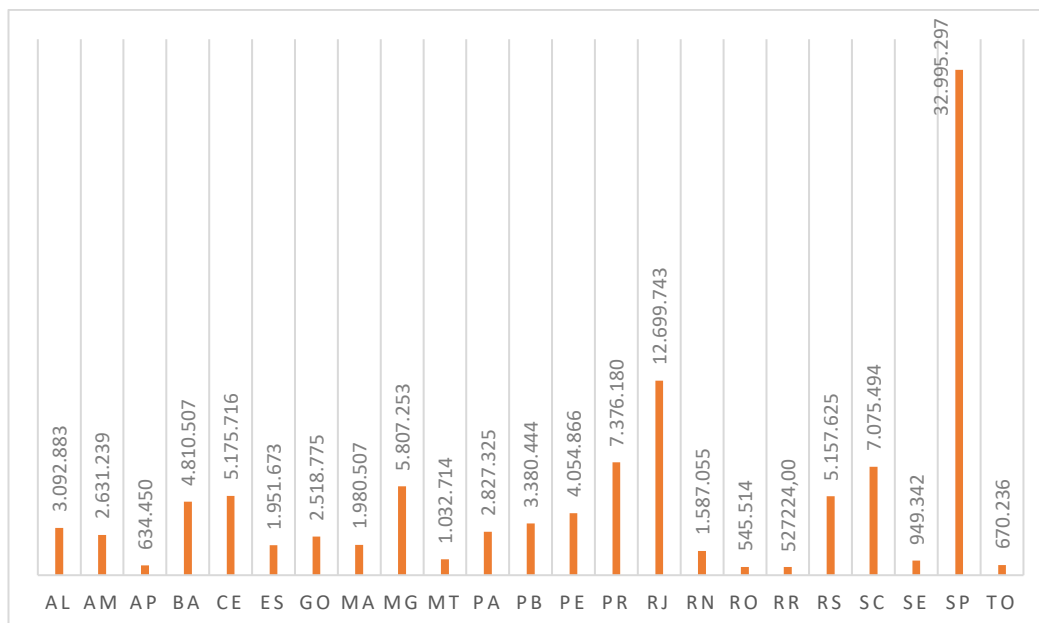
**Figura 3**  
**Distribuição de Habitantes das Regiões Metropolitanas por Região**



Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, disponíveis no endereço: <<http://fnembrasil.org/>>  
Elaboração da autora

Mais especificamente, é no Estado de São Paulo, seguido do Rio de Janeiro, é onde estão concentrados os maiores índices de habitantes nas Regiões Metropolitanas, conforme se depreende do gráfico abaixo:

**Figura 4**  
**Distribuição de Habitantes das Regiões Metropolitanas por Unidade da Federação**



Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, disponíveis no endereço: <http://fnembrasil.org/>  
Elaboração da autora

O que se depreende dos gráficos apresentado é que, ao se tratar de Regiões Metropolitanas, não há uniformidade em relação à sua instituição e gestão. Do mesmo modo, não é possível afirmar que as regiões metropolitanas estão associadas ao nível de desenvolvimento dos estados, pois são adotadas em cenários diversos. Fato é, no entanto, que a complexidade das relações sociais e a densificação das demandas locais geradas pelas novas configurações socioespaciais tendem a utilizar as regiões metropolitanas como forma de organização e gestão local.

Nesse cenário, os desafios observados nas Regiões são diversos, destacando-se dois pontos: i) a desigualdade existente entre os municípios que compõem as RMs e; ii) como elaborar um modelo de gestão que equalize tal desigualdade e proporcione o desenvolvimento da região, levando em conta os diferentes níveis de interesse dos municípios envolvidos.

Sobre o primeiro ponto, importante traçar algumas ideias iniciais. Em semelhança ao cenário nacional, a desigualdade ainda se apresenta como um dos principais desafios presente nas Regiões Metropolitanas. A desigualdade socioeconômica figura-se como um empecilho não somente ao desenvolvimento integrado da Região, mas também impede que os municípios mais pobres e com pouca influência participem dos processos de tomada de decisão. Nesse sentido:

Nos últimos 10 anos, a desigualdade social no país tem diminuído, mas continua sendo maior nas regiões metropolitanas. Os municípios ricos e os mais pobres das regiões metropolitanas estão separados por um século de desenvolvimento humano. Em uma mesma cidade, cruzando uma rua, é possível encontrar renda per capita 17 vezes superior, se ganham 13 anos de expectativa de vida, o analfabetismo decresce em 9% e se ganham 3 anos em média de escolaridade. Oito décadas de diferença na qualidade de vida separam os bairros pobres dos menos pobres em municípios pobres. Muitas metrópoles já não têm capacidade de gerar riqueza, sendo muito dependentes das transferências governamentais. No Rio de Janeiro, 29,3% da renda vêm de aposentadorias e pensões, o que pesa mais do que a renda proveniente das empresas. A pobreza e a indigência caem lentamente<sup>29</sup>.

Assim, percebe-se que disparidade de municípios limítrofes representa uma grande questão a ser enfrentada na promoção pelo desenvolvimento da Região Metropolitana. Isto porque, por estarem em diferentes condições socioeconômicas, o interesse entre os municípios de maior e menor desenvolvimento e, ainda, o do ente estadual, nem sempre estarão em convergência sobre a prioridade das políticas públicas a serem aplicadas na Região. Assim:

Os dados centram-se especificamente no território brasileiro, oferecendo uma comparação entre as várias metrópoles do país e revelando a existência de grandes desigualdades intermunicipais, além das inter-regionais. Toma como hipótese que diferenças socioeconômicas indicam também preferências diversificadas quanto a prioridades e objetivos de políticas públicas, e que, em casos extremos, podem vir a comprometer a definição de uma agenda comum para a cooperação metropolitana<sup>30</sup>.

Visando promover um desenvolvimento integrado e eficaz, torna-se necessária a implementação de um sistema gestor capaz de garantir a autonomia e participação dos entes envolvido (de forma a assegurar a segurança jurídica do instituto) mas, ao mesmo tempo, que viabilize a implementação de relações integradas, a fim de que sejam capazes de elaborar e aplicar políticas públicas relacionadas às demandas locais latentes.

A urbanização adequada e o desenvolvimento, naturalmente, não possuem modelos de sucesso uniformes<sup>31</sup>. Portanto, a participação efetiva dos municípios faz-se necessária não somente porque possuem resguardado o direito constitucional de dispor sobre seus serviços

---

<sup>29</sup> MAGALHÃES, Fernanda. Introdução. In: MAGALHÃES, Fernanda (Org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. p. 13.

<sup>30</sup> Ibid., p. 23.

<sup>31</sup> LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito á cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011 – p. 106.

locais, mas também porque, para a elaboração de políticas bem-sucedidas, é imprescindível que se compreenda as carências e peculiaridades de cada localidade.

Um pequeno passo tomado nesse sentido foi a decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 1842/RJ e, principalmente, do Estatuto da MetrÓpole (Lei 13.089/2015), que buscou trazer normas gerais de governança para a gestão das regiões metropolitanas. No entanto, como se verá em seguida, tanto a decisão do Tribunal quanto o Estatuto possuem falhas e insistem em modelos antigos de gestão que aparentam não mais atender às necessidades regionais.

### **1.6. A prestação integrada de serviços públicos (ADI 1842/RJ)**

O Supremo Tribunal Federal há muito apresenta decisões sobre a competência para gestão das Regiões Metropolitanas. A questão foi parcialmente solucionada pela emblemática Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842.

Referida Ação foi de iniciativa do Partido Democrático Trabalhista-PDT em face de dois dispositivos legais do Estado do Rio de Janeiro. Inicialmente, em face da Lei Complementar Estadual 87/1997, que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e Microrregião dos Lagos. A Lei transferia ao Estado a “*realização do planejamento integrado da Região Metropolitana e o estabelecimento de normas para o seu cumprimento e controle*” (art. 6º, inciso I), dando ampla competência ao ente para gestão dos serviços de saneamento básico; transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário, metroviário; e habitação e disciplina do uso do solo (art. 3º, incisos I, II e VII).

Paralelamente, a ADI buscou questionar dispositivos da Lei Estadual 2.689/1997, que tinha por objeto dispor sobre o regime da prestação dos serviços públicos de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro. Especificamente, a Ação questionava os dispositivos que tratavam da prestação dos serviços de saneamento pelo Estado.

A Ação, juntamente com ADI 2077/BA (que questionava Emenda à Constituição do Estado da Bahia que competiria ao Estado instituir diretrizes para prestar ou delegar os serviços de interesse comum de mais um município), teve o julgamento concluído nas sessões de

28/02/2013 e 06/03/2013 e fixou relevantes parâmetros para as Regiões Metropolitanas e sua gestão que, em síntese, se resumem da seguinte forma:

- Cabe ao Estado-membro instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, devendo definir os municípios que as compõem;
- A composição das regiões metropolitanas se dá de forma compulsória, sem que haja a necessidade de anuência prévia do município;
- As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões possuem estrutura administrativa própria, sendo possível inclusive que se configurem como autarquia;
- A lei complementar estadual que institui a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião pode prever regime especial de exercício das competências municipais, a fim de que estes exerçam as competências municipais em regime colegiado;
- As regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões deverão ser geridas por um colegiado, do qual devem fazer parte todos os municípios membros sendo, ainda, desejável a participação do Estado-membro e da sociedade civil.

O que houve, na prática, foi a definição genérica do Tribunal para uma questão que há muito permanecia negligenciada pelo ordenamento jurídico brasileiro. Em síntese, a decisão se revela de extrema importância pois define que estados e municípios devem compartilhar a responsabilidade pela gestão das regiões metropolitanas.

Contudo, da leitura do Acórdão, o que se observa é que há certa generalidade nos termos adotados na decisão, como quando se diz que é “*necessário evitar*” que haja a concentração de poder por um único ente, ou que não poderá haver “*predomínio absoluto*” por um ente, sem que se defina em termos práticos o que seria tal predomínio, conforme se vê abaixo:

O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É 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.

Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. 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. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto<sup>32</sup>.

O que aparenta, em determinados momentos, é que o Acórdão adota uma postura opinativa/orientativa sobre um tema em que faz-se necessário um caráter imperativo, tendo em vista que os modelos de gestão atualmente adotados viabilizam a prática de atos inconstitucionais, como a violação da autonomia municipal para tratar de assuntos de interesse local.

Desse modo, a decisão deixa em aberto importantes características dos entendimentos fixados pelo Tribunal. Como exemplo, ao definir que a gestão das regiões deve se dar por meio de um colegiado composto por Estado-membro, municípios e sociedade civil, não foi definido de que forma esse compartilhamento da gestão se daria, limitando-se a mencionar que uma possibilidade seria a configuração de autarquia e que não poderia haver concentração de poder nas mãos de um único ente.

Em 2015, com a promulgação do Estatuto da Metrópole, algumas questões e conceitos trazidos pelo STF no âmbito da ADI 1842/RJ foram aclarados. No entanto, conforme se verá em seguida, o Estatuto igualmente possui lacunas e algumas falhas, as quais merecem ser apontadas e estudadas.

### **1.5. O Estatuto da Metrópole e a Gestão Interfederativa**

O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) busca 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 prever normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842**. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 06/03/2013. Publicado em 16/09/2013.

interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Inicialmente, vale apontar que muito embora o Estatuto tenha a interessante função de organizar e trazer à tona a questão metropolitana, sua existência é, em si, controversa, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 estabelece que caberia aos Estados a instituição e planejamento das questões relacionadas às Regiões Metropolitanas. Tal disposição parece razoável, tendo em vista que o planejamento metropolitano constitui questão de interesse regional. Nesse cenário, o estabelecimento de um modelo de gestão fixado em âmbito federal pode não ser aplicável e efetivo em determinadas regiões, causando ainda mais desordem à gestão metropolitana. Por outro lado, como se verá, a ausência de parâmetros pré-fixados de gestão perpetua a inércia e ineficiência que por muitas vezes norteiam as regiões, o que justificaria a existência de um instrumento a nível federal para regular a questão.

Feito este apontamento, importa ressaltar para o presente estudo que o Estatuto da Metrópole inova por trazer o conceito de Gestão Interfederativa das Regiões Metropolitanas, ora apresentado pelo Supremo Tribunal Federal. De acordo com o Estatuto, seria a Gestão Interfederativa o “*compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum*” (art. 2º, inciso IV). Após definir o conceito, o regramento afirma que este deverá respeitar alguns princípios, sendo eles:

- Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das 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;
  - II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão 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 10 de julho de 2001 ;
  - VI – efetividade no uso dos recursos públicos;
  - VII – busca do desenvolvimento sustentável.

O Estatuto inova, ainda, em seu artigo 7º, trazendo diversas atribuições à gestão metropolitana, tais como a implantação de processo permanente e compartilhado de tomada de decisão (inciso, I), estabelecimento de sistema de integrado de prestação de contas (inciso III),



compatibilização dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos (inciso VI), compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana (inciso VI).

Outro aspecto relevante do Estatuto é a exigência de elaboração de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, aprovado mediante lei estadual, que deve ser “*instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana*” (art. 2º, inciso VI)<sup>33</sup>. A previsão é interessante pois exige que haja a revisão do Plano periodicamente (a cada 10 anos), além de prever a realização de audiências públicas e publicação de documentos oficiais. Há, ainda, uma relevante inclusão: a previsão de acompanhamento do Ministério Público na elaboração do Plano, o que por certo garante maior segurança jurídica ao Plano, seja em termos de legalidade ou evitando possíveis conflitos e divergências posteriores à instituição do Plano.

Contudo, muito embora tenha o Estatuto trazido novidades acerca do tema, nota-se que o modelo de gestão proposto não apresenta muitas distinções quando comparado àquele disposto na Lei Complementar 14/1973, editada durante o período ditatorial para instituir as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Em síntese, ambos os dispositivos legais estabelecem que a estrutura de gestão metropolitana deve contar com um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, que articularão em conjunto na tomada de decisões em âmbito metropolitano. A diferença na estrutura de governança entre os dispositivos consiste em três alterações trazidas pelo Estatuto da Metrópole: i) a existência de um órgão executivo composto pelos representantes do Poder

---

<sup>33</sup> Nos termos do art. 12 do Estatuto, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado deve 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 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); VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições. VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*”.

Executivo dos entes envolvidos; ii) representação da sociedade civil no órgão deliberativo; e iii) exigência de alocação de recursos e prestação de contas de maneira integrada, enquanto a Lei Complementar 14/1973 alocava a responsabilidade aos Estados.

Através da análise do quadro baixo, é possível comparar os dispositivos legais e observar que, apesar das alterações de ordem textual, o sentido e a estrutura de gestão são muito semelhantes:

### Quadro 1

#### Comparativo entre LC 14/1973 e Lei 13.089/2015 (Estatuto da Metr pole)

<u>Lei Complementar 14/1973</u>	<u>Lei 13.089/2015</u> (Estatuto da Metr�pole)
<p>Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).</p> <p>§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).</p> <p>§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.</p> <p>§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.</p>	<p>Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:</p> <p>I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;</p> <p>II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil</p> <p>III – organização pública com funções técnico-consultivas; e</p> <p>IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.</p>

Fonte: Lei Complementar 14/1973 e Lei 13.089/2015.  
Elaboração da autora.

Curiosamente, é possível notar que na Lei Complementar 14/1973, apesar de dar desmedido poder aos Estados, estabelece características mais claras ao modelo que propõe, tais como composição do conselho deliberativo e consultivo. O Estatuto da Metrópole, por sua vez, deixa em aberto o modelo trazido, o que implica em determinar que as regiões metropolitanas sigam a estrutura proposta, mas com ampla discricionariedade para elaborar a composição conveniente.

Do mesmo modo, tal abertura pode mostrar-se vantajosa, pois dessa forma cada unidade federativa organizará as regiões de acordo com as peculiaridades, necessidades e capacidades locais. No entanto, por vezes, a ausência de técnica e a discricionariedade ampla para elaboração das Leis faz com que os modelos propostos acabem por não seguir pressupostos relevantes do Estatuto, tais como a preservação à autonomia dos entes da federação (art. 6º, inciso III) e a observância das peculiaridades regionais e locais (art. 6º, inciso IV).

Em outras situações, as requisições do Estatuto são cumpridas, mas de forma insuficiente pelas regiões. Exemplo disso é a exigência de participação da sociedade civil no órgão deliberativo (art. 8º, inciso II), que comumente é ínfima e não significativas no processo de tomada de decisões. A situação se agrava, ainda, pelo fato de que o Estatuto não apresenta mecanismos de *enforcement*, fazendo com que a gestão metropolitana já negligenciada permaneça não se desenvolva ou caminhe em passos muito lentos em direção à uma gestão efetiva.

Para mais, fato é que atualmente não somente a problemática da gestão intergovernamental entrava o desenvolvimento das Regiões Metropolitanas, mas também a pluralidade de atores presentes nos grandes centros urbanos. Assim, os concessionários e demais prestadores de serviços públicos locais, a sociedade civil organizada, os organismos multilaterais e organizações não-governamentais também se fazem presentes no ambiente metropolitano, sendo necessário que a gestão metropolitana seja capaz de ouvi-los e, evidentemente, garantir transparência nas ações metropolitanas para que a participação de tais sujeitos seja assegurada.

Assim, os capítulos seguintes se debruçarão sobre a análise e avaliação dos modelos de gestão adotados atualmente pelas regiões metropolitanas brasileiras, a fim averiguar: i) se estão de acordo com os pressupostos trazidas pela ADI 1842 e pelo do Estatuto da Metrópole; e ii)

caso haja desconformidade, qual seriam modelos facilitadores de uma governança metropolitana participativa e capaz de elaborar e executar políticas públicas.

## **2. A GESTÃO INTERFEDERATIVA DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS**

Atualmente, os preceitos da gestão interfederativa das regiões metropolitanas possuem dois importantes pilares: as definições trazidas pela ADI 1842 e o Estatuto da Metrópole. Para além das formas trazidas nos referidos instrumentos, há ainda os mecanismos alternativos de associação entre os entes envolvidos (entre municípios, entre Estados e municípios, entre União Estados e municípios). Tais mecanismos usualmente estarão ligados aos consórcios públicos, convênios de cooperação e outras ferramentas associativas.

A compreensão dos mecanismos de cooperação hoje existentes no ordenamento jurídico brasileiro prescinde do entendimento de que as associações entre entes federados são fragmentadas em dois blocos: as voluntárias e as compulsórias. Nas associações voluntárias, enquadraram-se os consórcios públicos, os convênios de cooperação, as autarquias e as empresas públicas (desde que Interfederativas), entre outros. Por sua vez, um bom exemplo de associação compulsória seriam não somente as Regiões Metropolitanas – objeto do presente trabalho – mas também as Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), Aglomerações Urbanas e Microrregiões.

Diante das diversas opções de arranjos associativos, razoável que o leitor questione qual seria, portanto, a função das Regiões Metropolitanas em si, já que os municípios possuem mecanismo que viabilizam a cooperação e execução dos serviços comuns. Para mais, seria coerente ainda questionar-se qual a necessidade das Regiões, já que muitos países sequer contam com esse tipo de organização.

Fato é, contudo, que os acordos e convênios são formas contratuais e, naturalmente, estarão suscetíveis às inconstâncias políticas e socioeconômicas das acordantes, gerando insegurança sobre a execução do objeto e a vigência contratual. Para mais, os instrumentos apresentam outras fragilidades de caráter institucional e organizacional, como a ausência de autonomia financeira e força da jurídico-normativa necessária para reforçar a garantia da consecução dos objetivos pretendidos. Já em 1959, Helly Lopes Meirelles via tais instrumentos como mecanismos de pouca efetividade e expressividade:

Junte-se a essas falhas a ausência de poder público para as decisões que lhes são afetas, e ter-se-á a exata a impressão da fraqueza dessas entidades

nominais, que flutuam ao sabor das partes pactuantes, sem instrumentos de ação, sem responsabilidade técnica no sentido orgânico para imprimir a unidade e eficiência administrativa às obras e serviços públicos de que se incumbem. Permanecem, assim, os consórcios e convênios, na maioria dos casos, como simples comissões de estudos, juridicamente inexistentes, administrativamente inexpressivas e tecnicamente inoperantes<sup>34</sup>.

Tal visão não é integralmente compartilhada pela autora, visto que os consórcios e convênios atualmente avançaram em suas técnicas, sobretudo após a Lei 11.107/2005, sendo hoje um mecanismo amplamente utilizado como meio de cooperação entre os entes da federação, sobretudo para viabilizar a transferência de recursos da União para aplicação de políticas públicas em âmbito local. Há, contudo, um inconveniente nestes casos: a muito provável necessidade de o município sujeitar-se às regras e moldes impostos pelo governo federal para a obtenção de recursos. Tal fenômeno, como se sabe, esvazia a autonomia municipal para dispor sobre o planejamento dos serviços de sua competência com as devidas especificidades demandadas pelas peculiaridades locais. Há hipóteses, ainda, que os próprios municípios enfrentarão dificuldades de caráter técnico para solicitar e firmar tais ajustes, devido à baixa capacidade institucional que possuem.

Nesse contexto, a figura das Regiões Metropolitanas revela-se importante justamente porque, se gerida de maneira adequada, representa um mecanismo apto a garantir a continuidade das ações em âmbito metropolitano. Isto não somente porque há compulsoriedade na participação dos municípios, mas também porque possuem ferramentas para garantir tal continuidade, tal como o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, a possibilidade de criação de fundos com vinculação de receitas e a instituição de organizações administrativas autônomas para gerir as regiões.

Para o presente estudo, importará a análise dos mecanismos de cooperação que norteiam as regiões metropolitanas. Como mencionado acima, esta se dará pela consideração de três fases: i) inicialmente, será feita uma ampla análise das estruturas de gestão atualmente utilizadas nas regiões metropolitanas brasileiras; ii) apresentado o panorama geral das estruturas mapeadas, avaliar-se-á se estão de acordo com as ideias trazidas pela ADI 1842 e pelo Estatuto da Metrópole, apontando as possíveis desconformidades; e iii) por fim, no capítulo seguinte,

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Helly Lopes. Autarquias Intermunicipais. **Revista Dae**, São Paulo, v. 40, n. 22, p. 64, mar. 1961.

serão avaliados os diversos facilitadores da governança metropolitana que contribuem para uma gestão participativa e capaz de elaborar e executar de políticas públicas de interesse comum.

## 2.1. A Gestão Interfederativa como Mecanismo de Cooperação

Ao analisar as definições do que seriam as Regiões Metropolitanas, frequentemente nos depararemos com conceitos como “*função pública de interesse comum*”, caracterizada no Estatuto da Metrópole como “*política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes*”. A partir de tal conceito, muito se fala em “*interesse metropolitano*”. Necessário compreender, contudo, que por certo não existe um “*interesse metropolitano*” unificado, como muitas vezes busca-se apresentar, mas sim a união de interesses municipais que permitem e dão sentido à elaboração de uma política pública conjunta que proporcionará vantagens aos municípios integrantes da Região, que nem sempre será da mesma ordem ou uniformemente beneficiará os entes envolvidos<sup>35</sup>.

Assim, a gestão metropolitana se dá através da união dos interesses de vários municípios que, junto ao Estado, debaterão formas de promover o desenvolvimento integrado da região, de modo a buscar a implementação de políticas que tragam benefícios aos entes envolvidos, devendo, ainda, buscar mitigar os riscos dela advindos, quando existentes.

Resta em aberto, no entanto, a definição do que seria um modelo cooperativo adequado, tendo em vista que o Estatuto da Metrópole garante que a gestão metropolitana deve ser interfederativa e respeitar os ditames da autonomia municipal. Em contrapartida, a amplitude dos termos trazidos pelo Estatuto abrem espaço para dúvidas e incertezas, brevemente traduzidas pelas seguintes: O que seria um modelo efetivamente participativo? Quando saber se a autonomia municipal está sendo violada?

---

<sup>35</sup> Exemplo dessa assimetria é o serviço de transporte público intermunicipal, que será de interesse dos integrantes da região metropolitana, mas terá nuances muito variadas a depender do município. Nesse sentido: “*No caso de sistemas de infraestrutura de transporte público que impactarão o território de modo diferenciado, tornam-se mais complexas as questões associadas ao seu financiamento, à repartição dos seus custos – para contribuintes/usuários e governos –, bem como as decisões relativas aos desenhos das linhas do sistema, sua expansão e seus impactos sobre o território urbano-metropolitano*”. (COSTA, Marco Aurélio. **Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas**. In: Bárbara Marguti; Marco Aurélio Costa; Cesar Buno Favarão. (Org.). Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. 1ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 145).

Conforme se verá no diagnóstico do tópico seguinte, muitas Regiões optaram pelo modelo de gestão “regular” ou “paritário”, isto é, formato de gestão em que o poder decisório é igualmente dividido entre Estado e municípios (50%/50%), sendo o processo decisório usualmente concretizado pelo esquema de maioria simples. No entanto, a participação igualitária de tal modelo revela-se utópica. Através de tal modelo, em situação hipotética, caso o estado proponha a implementação de uma política que não integre os interesses dos municípios, basta que apenas um município esteja de acordo para que haja a maioria dos votos e o projeto seja aprovado em âmbito metropolitano.

Assim, nesse modelo, a tendência é que o estado permaneça sempre em vantagem em relação ao que propõe, e isto por duas razões. A primeira de ordem política, já que o Governo do Estado muito provavelmente articulará com municípios com ideologias políticas semelhantes para dar continuidade a seus projetos. Pode-se considerar, em segundo lugar, que há o benefício em favor do ente estadual por razões fáticas. Isto porque, por exemplo, algumas regiões metropolitanas possuem um grande volume de municípios integrantes (vinte, trinta, ou até mais). Neste cenário, mesmo que por razões adversas à política, é muito provável que alguns dos municípios estejam de fato de acordo com o que propõe o ente estatal ou, ainda, não possuem aptidão técnica para rebater e apresentar novas ideias, permanecendo sempre de acordo com o que é proposto.

O entendimento de que tal modelo o modelo “paritário” não é de fato participativo foi compartilhado, inclusive, em parecer da Advocacia Geral da União, no âmbito da ADI 6339/BA, que consolidou o seguinte entendimento:

Na hipótese em exame, cumpre ressaltar que, embora a Lei Complementar estadual nº 48/2019 não estipule a transferência da titularidade do serviço de saneamento básico dos Municípios para o Estado da Bahia, seu artigo 8º, incisos I e II, contrapõem-se à autonomia municipal ao concentrar o poder decisório no ente estadual, que, sozinho, detém metade dos votos nas deliberações colegiadas, enquanto todos os outros Municípios componentes das Microrregiões detêm a outra metade. Tal comando normativo contraria o que restou decidido por essa Suprema Corte na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1842, como se pode depreender da seguinte ementa do julgado [...]³⁶.

---

³⁶ BRASIL. Advocacia Geral da União. **Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3669**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 28 de jul. 2020.



Assim, para que haja um modelo de gestão metropolitana que não represente uma ameaça à autonomia municipal, considera-se adequado o arranjo interfederativo em que os municípios possuam mais de 50% do poder decisório no âmbito das RMs, conforme se verá no tópico seguinte. No entanto, vale pontuar que até o momento não foi fixado pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Poder Legislativo um modelo de gestão considerado ideal, razão pela qual não se pode afirmar que o modelo paritário é ilegal ou irregular.

## 2.2. Gestão Metropolitana: O “Estado da Arte”

A fim de se garantir uma noção apropriada do panorama da gestão interfederativa nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, remetemos à tabela do Apêndice II, que buscou avaliar a estrutura de governança das 74 regiões metropolitanas em território nacional. A tabela possui como foco central a análise dos órgãos que possuem poder decisório das RMs. A análise apresentada se deu por meio leitura das Leis Complementares que instituíram as Regiões, bem como dos diversos atos delas advindos.

Para a análise e melhor fragmentação dos dados mapeados, buscou-se classificar a estrutura de gestão – por meio dos órgãos responsáveis pela deliberação e tomada de decisões em âmbito metropolitano - em quatro categorias, quais sejam: adequada, regular, inadequada e inconclusiva. Tais conceitos, para o presente trabalho, serão compreendidos da seguinte forma:

- i. **Adequada:** Estrutura de Governança em que o município detenha, percentualmente, maior poder decisório em relação ao ente estadual;
- ii. **Regular ou Paritário:** Estrutura de governança em que há participação paritária entre os entes municipais e estadual, isto é, 50% de poder dos votos para cada ente ou outra porcentagem paritária, nos casos em que há participação da sociedade civil;
- iii. **Inadequada:** Estrutura de Governança em que o município detenha, percentualmente, menos poder decisório em relação ao ente estadual;
- iv. **Inconclusivo ou Indeterminado:** Casos em que a Lei Complementar que institui

a Região ou os atos dela advinda não deixam claro qual é a estrutura de governança adotada, não sendo possível concluir qual é a participação de cada ente no processo de tomada de decisões.

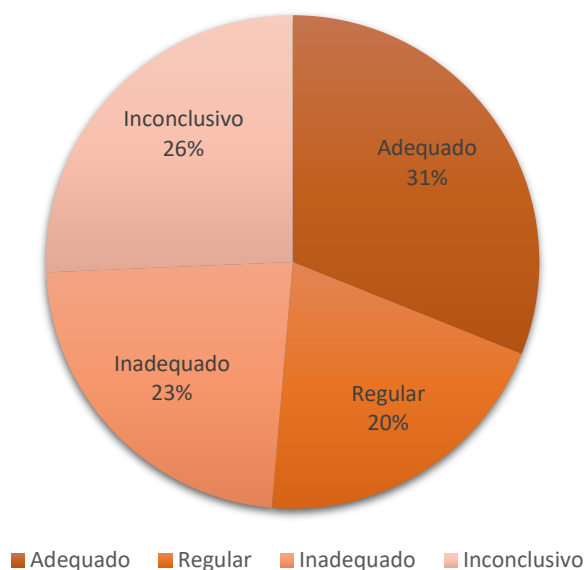
Importa pontuar que o presente trabalho parte de um estudo das leis complementares que instituíram as regiões metropolitanas. Os resultados aqui obtidos não refletem, necessariamente, a operacionalidade e funcionamento das gestões metropolitanas na prática, mas tão somente se há a previsão de um arranjo jurídico-institucional instituído que viabilize o funcionamento e administração das Regiões de maneira adequada.

Para mais, a existência de uma estrutura de gestão adequada não significará dizer que o processo de tomada de decisões será sempre participativo e democrático. O levantamento aqui realizado leva em conta o **potencial participativo dos entes**, isto é, o quórum máximo de todos os entes nas reuniões e assembleias de deliberações, o que quase nunca ocorrerá em âmbito metropolitano.

Feitas as ressalvas, o panorama geral e recente das Regiões Metropolitanas revela que somente 31% das Regiões (23) possuem modelos de gestão considerados *adequados*, assim compreendidos como aqueles com participação majoritária dos municípios que a compõe. Em seguida, 21% das Regiões (15) possuem o modelo considerado *regular* ou *paritário*, isto é, em que Estados e Municípios compartilham o mesmo nível de poder decisório em âmbito metropolitano.

Por sua vez, cerca de 22% das Regiões (17) ainda apresentam modelos *inadequados* (com maior controle por parte do ente estadual) e, ainda, 26% das Regiões (19) apresentam modelos de gestão *indeterminados* ou *inconclusivos*, isto é, não possuem estrutura de gestão ou, quando há, não é possível delinear qual é a estrutura proposta e o respectivo nível de participação de cada ente envolvido. Em síntese, tem-se o seguinte cenário:

**Figura 5**  
**Nível de Adequação das Regiões Metropolitanas Brasileiras**

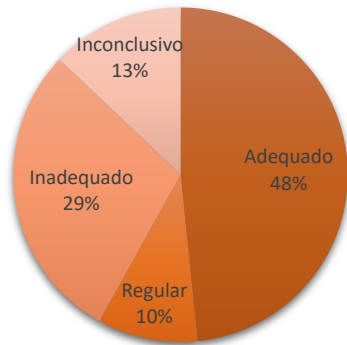


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br>> e Leis Complementares instituidoras das Regiões Metropolitanas.  
Elaboração da autora

Segmentando o gráfico acima em termos regionais, verifica-se que a Região Nordeste, Sul e Norte são as que apresentam maior dissonância de adequação entre os modelos empregados. Por sua vez, na Região Sudeste foi observada grande incidência do modelo denominado *regular* (mesmo poder decisório para municípios e Estado), enquanto no Centro-Oeste, as duas Regiões Metropolitanas possuem modelos *adequados* de governança.

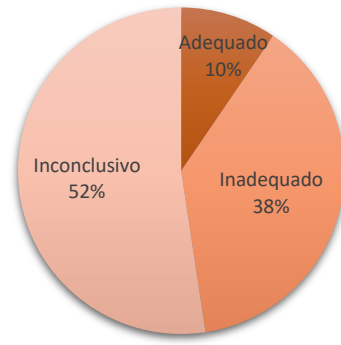
**Figura 6**  
**Nível de Adequação das Regiões Metropolitanas Brasileiras por cada Região**

**Nordeste - 31 RMs**



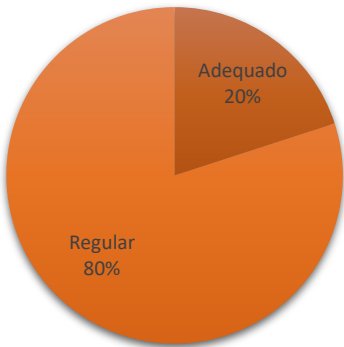
■ Adequado ■ Regular ■ Inadequado ■ Inconclusivo

**Sul - 21 RMs**



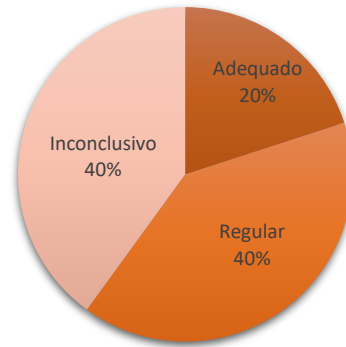
■ Adequado ■ Regular ■ Inadequado ■ Inconclusivo

**Sudeste - 10 RMs**



■ Adequado ■ Regular ■ Inadequado ■ Inconclusivo

**Norte - 10 RMs**



■ Adequado ■ Regular ■ Inadequado ■ Inconclusivo

**Centro-Oeste - 2 RMs**



■ Adequado ■ Regular ■ Inadequado ■ Inconclusivo

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br>> e Leis Complementares instituidoras das Regiões Metropolitanas.  
Elaboração da autora

Par mais, analisando os dados obtidos, observa-se que das 23 Regiões Metropolitanas com modelos de gestão classificados como *adequados*, 11 estão situadas nas capitais brasileiras e seus respectivos municípios limítrofes. Por sua vez, 7 capitais adotam o modelo *regular* ou *paritário*. Ainda, 4 Regiões possuem modelos de gestão considerados *inadequados*, estando 3 delas localizadas na Região Nordeste (Maceió, Natal e Aracaju) e 1 na Região Sul (Curitiba).

## Quadro 2

### Nível de Adequação das Regiões Metropolitanas Brasileiras que possuem Capitais

REGIÃO METROPOLITANA	UF	REGIÃO	ADEQUAÇÃO
Maceió	AL	Nordeste	Inadequado
Manaus	AM	Norte	Regular
Macapá	AP	Norte	Adequado
Salvador	BA	Nordeste	Adequado
Fortaleza	CE	Nordeste	Adequado
Grande Vitória	ES	Sudeste	Regular
Goiânia	GO	Centro-Oeste	Adequado
Grande São Luís	MA	Nordeste	Regular
Belo Horizonte	MG	Sudeste	Regular
Vale do Rio Cuiabá	MT	Centro-Oeste	Adequado
Belém	PA	Norte	Adequado
João Pessoa	PB	Nordeste	Adequado
Recife	PE	Nordeste	Adequado
Curitiba	PR	Sul	Inadequado
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	Adequado
Natal	RN	Nordeste	Inadequado
Porto Velho	RO	Norte	Regular
Capital	RR	Norte	Inconclusivo
Porto Alegre	RS	Sul	Adequado
Grande Florianópolis	SC	Sul	Adequado
Aracaju	SE	Nordeste	Inadequado
São Paulo	SP	Sudeste	Regular
Palmas	TO	Norte	Regular

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br>> e Leis Complementares instituidoras das Regiões Metropolitanas.

Elaboração da autora

Para além das capacidades institucionais e organizacionais que as capitais possuem, fato é que há um critério temporal da criação das regiões metropolitanas que refletem na qualidade do arranjo de gestão adotado, o que fornece às regiões criadas há mais tempo (em sua maioria

capitais) uma maior segurança jurídica, em razão do histórico deliberativo e de diálogo tanto entre municípios quanto entre municípios e estados.

Por fim, importa pontuar que muito embora 31% das Regiões (23) possuam modelos de gestão *adequados*, nem todas as possuem um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) aprovado, nos termos do art. 12 do Estatuto da Metrópole, de forma que muitas ainda permaneçam sem diretrizes metropolitanas bem delineadas e funcionam através de iniciativas esparsas em âmbito metropolitano. Nesse sentido, muito embora já passados 5 anos da promulgação do Estatuto da Metrópole, somente 29 Regiões Metropolitanas iniciaram as discussões acerca do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado<sup>37</sup>. Dessas, apenas 4 Regiões aprovaram o referido Plano, 14 estão em fase de elaboração/aprovação e 9 ainda não iniciaram o processo de elaboração. O cenário detalhado pode ser observado na tabela abaixo:

**Quadro 3**  
**Nível de Adequação das Regiões Metropolitanas Brasileiras que possuem Capitais**

REGIÃO METROPOLITANA	UF	REGIÃO	PDUI
Manaus	AM	Norte	Não iniciado
Salvador	BA	Nordeste	Em elaboração
Feira de Santana	BA	Nordeste	Não iniciado
Fortaleza	CE	Nordeste	Em elaboração
Sobral	CE	Nordeste	Em elaboração
Cariri	CE	Nordeste	Em elaboração
Vitória	ES	Sudeste	Aprovado
Goiânia	GO	Centro-Oeste	Em elaboração
São Luis	MA	Nordeste	Em elaboração
Vale do Rio Cuiabá	MT	Centro-Oeste	Aprovado
Belo Horizonte	MG	Sudeste	Aprovado
Vale o Aço	MG	Sudeste	Em elaboração
João Pessoa	PB	Nordeste	Não iniciado
Cascavel	PR	Sul	Não iniciado
Curitiba	PR	Sul	Em elaboração
Londrina	PR	Sul	Não iniciado
Maringá	PR	Sul	Não iniciado
Recife	PE	Nordeste	Em elaboração
Natal	RN	Nordeste	Em elaboração
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	Em fase de aprovação

<sup>37</sup> Não foram encontradas nas 45 Regiões Metropolitanas remanescentes a existência de um PDUI ou de discussões acerca da elaboração deste.

Florianópolis	SC	Sul	Não iniciado
Baixada Santista	SP	Sudeste	Aprovado
Campinas	SP	Sudeste	Em elaboração
São Paulo	SP	Sudeste	Em fase de aprovação
Sorocaba	SP	Sudeste	Em elaboração
Aracaju	SE	Nordeste	Não iniciado
Palmas	TO	Norte	Não iniciado

Fonte: Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, disponíveis no endereço: <<http://fnembrasil.org/>>  
Elaboração da autora

Feita a análise, nota-se que a evolução dos modelos de gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras, mesmo após as orientações estabelecidas por meio da ADI 1842/RJ e do Estatuto da Metrôpole, ainda permanece caminhando em passos lentos e pouco consistentes. Até mesmo nas relevantes capitais nacionais, ainda se observa pouca efetividade e funcionalidade nas Regiões instituídas.

### 2.3. A participação dos entes federados e a Problemática das “Armadilhas Federativas”

Como visto acima, a gestão metropolitana democrática prescinde de um modelo de governança participativo, deliberativo e capaz de planejar e executar as políticas públicas de interesse local. Contudo, alguns autores chamam atenção para o fato de que as gestões metropolitanas, por vezes, funcionam como “*armadilhas federativas*”.

Tal conceito surge para classificar modelos de gestão de políticas públicas que seriam mais participativos e eficazes se compartilhados entre entes da federação, mas que, na prática, tornam-se inviáveis por sua própria estrutura, que gera processos de tomada de decisões desordenados, custosos e incapazes de planejar e aplicar as políticas públicas em decorrência da grande variação de entes envolvidos. Sobre o conceito, vejamos:

Nesse contexto, cunhou-se a expressão *armadilhas federativas* para se identificar as situações em que a cooperação entre os entes federativos é inviabilizada ou torna-se muito onerosa do ponto de vista dos custos de transação para os entes federativos e atores políticos<sup>38</sup>.

Nesse sentido, ao apresentar o conceito de *armadilha federativa*, conclui-se que este muito frequentemente se aplicará à realidade dos modelos de gestão interfederativa brasileiros. Isto porque

<sup>38</sup> LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2017. p. 147.

a responsabilidade de gestão conjunta entre entes federativos sem a devida delimitação da função cada um gera um grave problema na prestação de contas das ações metropolitanas e, ao mesmo tempo, na dificuldade de identificação dos sujeitos que respondem pelos atos de gestão<sup>39</sup>. Além disso, os modelos de gestão integrada podem gerar um excesso de cooperação que, na prática, torna o processo de tomada de decisão complexo e ineficiente. Nesse sentido:

Ainda há a armadilha da decisão conjunta, a qual se explica como o excesso de cooperação que pode conduzi a uma paralisia nas ações e políticas públicas, na medida em que se atribui o poder de veto a um ator ou a poucos atores atuando de maneira integrada. No caso das Regiões Metropolitanas, a depender de como seja concebido o processo decisório, essa armadilha pode provocar a paralisia da gestão metropolitana<sup>40</sup>.

Um possível exemplo da presença de tais armadilhas é o atual modelo de gestão metropolitana do Rio de Janeiro, apresentada pela recém promulgada Lei Complementar nº 184/2018. A Lei Complementar carioca dispõe de estrutura de governança, como de praxe, composta por Conselho Deliberativo, Órgão Executivo e Conselho Consultivo. Muito embora os modelos propostos para o Conselho Deliberativo e Órgão Executivo revelem-se adequados do ponto de vista interfederativo, chama a atenção o tratamento dado ao Conselho Consultivo.

Nos termos do art. 18, §3º, referido Conselho tem por função: i) propor a adoção de normas, realização de estudos ou a adoção de providências ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; ii) emitir pareceres prévios sobre as matérias a serem submetidas à deliberação do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, quando assim solicitado pelo Conselho Deliberativo; iii) manter permanente acompanhamento e avaliação sobre a execução dos estudos, projetos e programas de interesse metropolitano, apresentando ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana indicações ou sugestões para possíveis correções e ajustes nos procedimentos de implantação dos mesmos; e iv) exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.

---

<sup>39</sup> “*Mais uma armadilha federativa é a do comprometimento de accountability, porquanto a dificuldade em se atribuir a responsabilidade pela implementação e execução da política pública impede o eleitor de “punir” nas urnas os agentes políticos. Esse problema tem grande relevância nas Regiões Metropolitanas, pois o sistema de cogestão entre Estado e Municípios embaraça a imputação de responsabilidade pela resolução dos problemas metropolitanos*” (Ibid., p. 148-149).

<sup>40</sup> LONGO FILHO, Fernando José. Op. cit., p. 148-149.



No entanto, ao observar a composição do conselho (art. 18, §1º), deparamo-nos com o seguinte cenário<sup>41</sup>:

§ 1º O Conselho Consultivo da Região Metropolitana será constituído por 47 (quarenta e sete) membros, nomeados pelo Presidente do Conselho Deliberativo, com mandato de 04 (quatro) anos, com a seguinte composição:

I - 09 (nove) representantes do Poder Executivo do Estado e dos Municípios:

a) 03 (três) representantes do Poder Executivo Estadual, indicado pelo Governador do Estado;

b) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com até 100.000 (cem mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

c) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 100.001 (cem mil e um) e 200.000 (duzentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

d) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 200.001 (duzentos mil e um) e 400.000 (quatrocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

e) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos entre 400.001 (quatrocentos mil e um) e 800.000 (oitocentos mil) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

f) 01 (um) representante do conjunto de municípios metropolitanos com população superior a 800.001 (oitocentos mil e um) habitantes, indicado pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana; e

g) 01 (um) representante do Município do Rio de Janeiro, indicado por seu Prefeito.

II - 09 (nove) representantes do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, sendo:

a) 04 (quatro) representantes do Poder Legislativo Estadual, indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro;

b) 02 (dois) representantes do Poder Legislativo do Município do Rio de Janeiro, indicados pelo Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro;

c) 03 (três) representantes do Poder Legislativo dos demais Municípios Metropolitanos.

III - 09 (nove) representantes do setor empresarial, sendo:

a) 03 (três) representantes do setor industrial;

---

<sup>41</sup> O mesmo cenário é observado em outras Regiões Metropolitanas, tal como a de Recife ([Lei Complementar 382/2018](#))

- b) 03 (três) representantes do setor comercial;
  - c) 02 (dois) representantes de empresas concessionárias de serviços públicos;
  - d) 01 (um) representante das empresas estatais.
- IV - 09 (nove) representantes de órgãos de classe, da academia e de organizações não governamentais, sendo:
- a) 03 (três) representantes de órgãos de classe;
  - b) 03 (três) representantes de instituições de ensino superior e/ou de pesquisa;
  - c) 03 (três) representantes de organizações não governamentais.
- V - 09 (nove) representantes de segmentos sociais não representados acima, sendo, pelo menos três deles, de representatividade da juventude;
- VI - 01 (um) representante do Ministério Público Estadual;
- VII - 01 (um) representante da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Da análise de tal modelo, vê-se que a multiplicidade de agentes envolvidos poderá originar dois possíveis cenários prejudiciais à gestão em âmbito metropolitano. O primeiro é a ausência de participação efetiva de tais sujeitos, tendo em vista a possível dificuldade em uni-los em uma ocasião e viabilizar um diálogo de caráter consultivo entre setores tão distintos<sup>42</sup>. O segundo cenário considera a hipótese remota de conseguir-se unir os sujeitos mencionados para um debate de caráter consultivo. Nesse caso, provavelmente não se chegaria a um consenso ou organização para o cumprimento das atribuições do Conselho.

No caso do Rio de Janeiro, o referido Conselho Consultivo é de extrema importância para a garantia do bom funcionamento da gestão, tendo em vista que é responsável pela emissão de pareceres, pela avaliação dos programas instituídos e pelo controle social dos serviços de saneamento básico. Nessa hipótese, diante da ausência de organização do funcionamento do Conselho, o exercício de tais funções estaria seriamente comprometido.

---

<sup>42</sup> Esse cenário foi recentemente observado no âmbito da RMRJ. Na 3ª Reunião do Conselho Consultivo, realizada no dia 14/09/2020 através de plataforma digital de videoconferência, não obteve-se o quórum mínimo para realização da Reunião. O encontro, que tinha por objetivo principal discutir e deliberar importantes tópicos acerca do saneamento básico do Estado, que é pauta de relevância Nacional, acabou por ser de caráter informativo. Acesso à Reunião: <https://www.facebook.com/institutoriometropole/videos/414676263037786>. Ressalte-se, ainda, que até o momento os representantes da Sociedade Civil não foram integrados ao Conselho, tendo em vista a imprecisão da Lei Complementar nº 184/2018 no que tange à indicação/convite para integrá-los ao Conselho (Fonte: [http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/ATA\\_REUNIAO\\_03-08-2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/ATA_REUNIAO_03-08-2020.pdf))

Outro exemplo de uma possível armadilha federativa é o modelo de gestão adotado pelas Regiões Metropolitanas do Estado de Alagoas (com exceção da RM de Maceió). O modelo proposto, que é constituído unicamente pela figura do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, apresenta uma estrutura-modelo que se replica nas 8 Regiões Metropolitanas, as quais possuem portes diversos. No modelo, há a presença de diversos atores representantes do ente estadual, enquanto da parte dos municípios há somente a presença dos prefeitos dos municípios, nos seguintes termos:

Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana  
será composto pelos:

- i. Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana
- ii. Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento
- iii. Titular da Secretaria de Estado da Fazenda
- iv. Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura
- v. Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário
- vi. Titular da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia e Logística
- vii. Titular da Secretaria de Estado da Saúde
- viii. Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
- ix. Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e da Renda
- x. Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte
- xi. Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social
- xii. Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social.

O modelo exposto possui falhas de ordens diversas. Inicialmente, o que se observa é o modelo foi replicado em Regiões distintas sem que houvesse uma análise de viabilidade e proporcionalidade dos entes envolvidos. Assim, há uma lacuna interfederativa: há a presença de 11 membros do Estado de Alagoas e não é garantida participação paritária dos municípios, de forma que a proporção da participação de cada Região Metropolitana seja variável de acordo com a quantidade de municípios na localidade.

Em segundo lugar, é exigida a participação de atores diversos para assuntos de toda ordem em âmbito metropolitano, o que gera envolvimento de atores não essenciais às deliberações. Ademais, faz-se com que um esforço desnecessário seja despendido para a garantir a presença de todos os envolvidos e, ainda, que os projetos muitas vezes se percam de seu objetivo central. Soma-se a isto as dificuldades que ocorrerão para que membros de diversas Secretarias Estaduais façam-se presentes em municípios de menor porte em todas as atividades metropolitanas e contribuam na elaboração de opiniões técnicas e afins.

O cenário parece ainda mais grave do que o apresentado no Rio de Janeiro, já que os conselhos de desenvolvimento das regiões metropolitanas de Alagoas são o único órgão de tomada de decisões em âmbito metropolitano. Assim, para além da dificuldade na elaboração de pareceres e controle de determinadas políticas públicas (como há no Rio de Janeiro), a existência de um modelo confuso prejudicará a gestão metropolitana em sua totalidade, dificultando a tomada de decisões em todas as fases do processo de tomada de decisões.

Resta claro, portanto, que os arranjos interfederativos a serem constituídos devem ser constituídos não levando em conta somente a necessidade de participação indiscriminada dos sujeitos influentes em âmbito metropolitano. A participação mal regulamentada e desordenada de múltiplos atores poderá caracterizar uma *armadilha federativa* e, por consequência, inviabilizar o planejamento, execução e, sobretudo, o controle das ações tomadas pelos entes em âmbito metropolitano.

### 3. AS PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES DE UM NOVO MODELO DE GESTÃO METROPOLITANA

Da análise do contexto e dados apresentados no curso do presente trabalho, depreende-se que parte significativa das Regiões Metropolitanas Brasileiras ainda carecem de modelos de gestão mais efetivos e adequados às diversas realidades urbanas. O presente capítulo busca, assim, identificar e apresentar algumas soluções de ordem prática que podem amparar uma gestão eficiente e participativa das Regiões Metropolitanas, além de apresentar algumas possibilidades para o planejamento e execução de políticas públicas em âmbito metropolitano.

Há que se considerar, por certo, que haverá o desafio de aplicar as noções de gestão interfederativa em localidades com menos capacidades institucionais e pouca aptidão técnica para aprimoramento e garantia de um processo deliberativo participativo, transparente e paritário. É dizer: diferentes regiões contarão com níveis distintos de capacidade para a implementação de diferentes modelos de governança. Isso não significa dizer que não existem soluções aplicáveis às Regiões de menor porte, mas sim que para cada tipo de Região deverá se analisar qual modelo de gestão é mais viável e possui maior chances de êxito.

Não obstante, existem alguns atributos comuns que podem e devem ser considerados ao se falar em gestão metropolitana funcional. São elementos que devem estar presentes em uma gestão metropolitana para que esta seja capaz de deliberar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum de maneira integrada e eficaz. Em síntese, constituem elementos relevantes para a Gestão Metropolitana<sup>43</sup>:

---

<sup>43</sup> Em uma análise mais ampla e considerando um cenário ideal, Marco Aurélio Costa e Isadora Tami Lemos Tsukumo, em artigo realizado para o Inea, entendem que um modelo ideal metropolitano deveria contar com: i) instância de gestão exclusiva, mantida com a mesma estrutura desde a criação, identificada como uma secretaria estadual específica para a gestão da RM; ii) instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, incluindo: agência; assembleia e ao menos cinco órgãos setoriais metropolitanos destinados à gestão das principais FPICs, ou seja, aquelas mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano metropolitano: transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo; iii) fundos operantes e alimentados com recursos destinados tanto ao planejamento e à gestão metropolitanos quanto a uma carteira de investimentos estruturais em projetos e infraestrutura; iv) conselhos deliberativo e consultivo, o primeiro com participação da sociedade civil, ambos atuando desde a criação da RM, com frequência mínima de reuniões registradas em ata (ao menos uma reunião nos últimos seis meses); programas específicos para a RM nos dois últimos orçamentos plurianuais estaduais – 2008-2011 e 2012-2015. Foram pensados ao menos sete programas: um para cada FPIC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; além de dois para planejamento e gestão; v) planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; e; iv) diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais entre entes e atores para a governança, incluindo ao menos: quinze consórcios (dois para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e

- i. **Órgão Executor Independente:** existência de um órgão dotado de autonomia financeira e funcional, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento, regulação, execução e afins, para viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da região metropolitana;
- ii. **Existência de Fundos Operantes:** existência de fundos com destinação de recursos metropolitanos, além de espaço para financiamentos de projetos de infraestrutura;
- iii. **Existência de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado:** elaboração do Plano, nos termos do art. 12 do Estatuto da MetrÓpole, a fim de viabilizar um planejamento em âmbito metropolitano linear, organizado e coerente com as capacidades organizacionais da Região.
- iv. **Órgão Deliberativo Participativo:** existência de órgão de deliberação e tomada de decisões com relevante participação municipal assegurada;
- v. **Órgão Consultivo com devida capacidade técnica e funcional:** existência de órgão de caráter consultivo capaz de fornecer opinativos e pareceres técnicos acerca das ações em âmbito metropolitano, sobretudo no que tange à estruturação de projetos.

Tais fatores serão individualmente analisados em seguida. As soluções apresentadas no presente Capítulo levam em conta a análise das Leis Complementares que instituem as Regiões Metropolitanas brasileiras e o acompanhamento nos sites das gestões metropolitanas, bem como da análise das boas práticas em projetos implementados em âmbito metropolitano brasileiro.

### 3.1. Órgão Executor Independente

---

*uso do solo; mais um consórcio para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); doze tipos de articulação para gestão de FPIC (um para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; dois para planejamento e gestão da RM; uma articulação para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); dez outros tipos, entre: comissões, comitês, conselhos, fóruns e associações de municípios.*

Da análise dos dados coletados para a realização do presente trabalho, verificou-se que há pouca incidência de criação de órgãos autônomos como mecanismos facilitadores da gestão metropolitana. Das 74 Regiões Metropolitanas Brasileiras, apenas 13 instituíram órgão autônomo responsável pela Gestão. Dentre tais Regiões, o regime preponderante é o de autarquia vinculada ao ente estadual, conforme se observa no quadro abaixo:

**Quadro 4**  
**Órgãos Executores Autônomos nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**

REGIÃO METROPOLITANA	UF	REGIÃO	REGIME
Salvador	BA	Nordeste	Autarquia Intergovernamental
Grande São Luís	MA	Nordeste	Autarquia Estadual
Belo Horizonte	MG	Sudeste	Autarquia Territorial
Vale do Aço	MG	Sudeste	Autarquia Territorial
Vale do Rio Cuiabá	MT	Centro-Oeste	Autarquia Estadual
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	Autarquia Estadual
Florianópolis	SC	Sul	Autarquia Estadual
Baixada Santista	SP	Sudeste	Autarquia Estadual
Campinas	SP	Sudeste	Autarquia Estadual
São Paulo	SP	Sudeste	Empresa Pública (em liquidação)
Sorocaba	SP	Sudeste	Autarquia Estadual
Vale do Paraíba e Litoral Norte	SP	Sudeste	Autarquia Estadual

Fonte: Leis Complementares que instituíram as Regiões Metropolitanas, detalhadas no Apêndice II  
Elaboração da autora

A necessidade de um órgão executor autônomo nas regiões metropolitanas está relacionada à capacidade da Região Metropolitana ser titular de seus próprios projetos e políticas. Através de um órgão executor autônomo, a região é capaz, por exemplo: de ser titular de Concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), firmar contratos e convênios com o Governo Federal, obter recursos e financiamentos junto aos organismos multilaterais para estruturação projetos, entre outros.

A existência de um órgão autônomo garante a concepção de continuidade e perenidade institucional da Região, de forma a assegurar menor suscetibilidade aos regimes políticos instituídos nos diversos municípios e no Estado. Este fator por certo garante maior segurança jurídica durante todo o ciclo de implementação das políticas públicas planejadas, sobretudo se estas envolverem um possível parceiro privado na forma de concessionário/contratado.

O modelo elegido para a instituição de tal órgão poderá ser conter naturezas jurídicas diversas, sendo atualmente o mais adotado o autárquico, como visto no quadro apresentado acima. Entretanto, outros modelos são aplicáveis para auxílio na gestão metropolitana, como a instituição de empresas públicas. Os modelos possuem vantagens e desvantagens, devendo ser analisados e aplicados a cada caso.

### 3.1.1. Autarquias

Helly Lopes Meirelles, em 1959, já havia sugerido as autarquias intermunicipais como uma possibilidade para a gestão dos serviços de abrangência intermunicipal<sup>44</sup>. Para o autor, a gestão das autarquias deveria ser exercida entre estado e municípios interessados, com devido redirecionamento de recursos e rendas que auferirá por parte de cada ente envolvido. Além disso, a diretoria da entidade se daria pelos próprios municípios, presidido pelo representante de um deles, o qual seria periodicamente escolhido por um Conselho Assessor formado pelos demais.

A autarquia, na definição de Marçal Justen Filho<sup>45</sup>, é “*pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração direta*”<sup>46</sup>. Tal autonomia, por sua vez, estará presente em quatro aspectos: organizacional, patrimonial, funcional e financeira<sup>47</sup>.

Nesse aspecto, destacam-se as autarquias pela amplitude observada em sua formulação e instituição. Através da lei de criação da autarquia, poderá o legislador delimitar o grau de autonomia existente, a vinculação de suas receitas, as características organizacionais que seguirá e os limites de sua atuação. Assim, revela-se como um bom mecanismo para constituir órgão gestor metropolitano, já que possui respaldo legal para que seja instituída e moldada de acordo com os interesses da Administração Metropolitana.

---

<sup>44</sup> MEIRELLES, Op. Cit., p. 65, mar. 1961.

<sup>45</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 13 Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2018, p. 151.

<sup>46</sup> Nos termos do art. 5º, inciso I, da Lei nº 200/1967, seria ainda a autarquia: “*o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada*”

<sup>47</sup> JUSTEN FILHO, Op. Cit. p. 153, 2018.



No diagnóstico realizado, observou-se que atualmente a maioria das Regiões Metropolitanas geridas por meio de autarquias utilizam o modelo autárquico vinculado aos Estados (São Luís, Cuiabá, Rio de Janeiro, Florianópolis, Baixada Santista, Sorocaba e Vale Paraíba). Outras, por sua vez, em semelhança ao que propôs Helly Lopes Meirelles, possuem caráter territorial e intergovernamental (Salvador, Belo Horizonte e Vale do Aço).

Se, por um lado, a vinculação da autarquia ao Estado-membro possa fazer sentido no aspecto orçamentário e de capacidade organizacional, tem-se também um cenário de provável ingerência desproporcional do ente estadual na gestão das Regiões. Isto porque, considerando que o ente estará direcionando seus recursos, servidores e patrimônio para a criação e manutenção do órgão, é provável que a gestão em âmbito autárquico ocorra com pouca ou nenhuma participação do ente municipal.

Desse modo, considerando o histórico de instituição e gestão das Regiões Metropolitanas brasileiras e do monopólio estadual que ocorreu por várias décadas (e permanece ocorrendo em determinadas localidades), entende-se que o modelo mais adequado e participativo seria o de caráter territorial/intergovernamental, com a devida participação de Estado e municípios, os quais contribuirão para a instituição do órgão de acordo com suas capacidades e porte.

### **3.1.2. Empresa Pública**

Uma outra opção viável para gestão autônoma das Regiões Metropolitanas é a criação de Empresa Pública para a consecução dos interesses metropolitanos. Exemplo paradigmático de Empresa Pública em âmbito metropolitano é a *Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. – Emplasa*, atualmente em fase de liquidação por determinação da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e o Governador João Doria. A Empresa, criada em 1974, tem como função o planejamento de ações em âmbito metropolitano do interesse do Estado de São Paulo<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> De acordo com o Estatuto da Emplasa, são atividades desempenhadas pela Empresa: i) *Desenvolver atividades relativas ao planejamento metropolitano e regional, bem como à implementação de planos, programas e projetos de interesse do Estado, de forma a propiciar a integração e complementariedade da rede urbana do Estado;* ii) *Assessorar a sua Secretaria Tutelar na formulação e na articulação de planos de ação e de desenvolvimento regional no território do Estado, bem como fornecer bases de dados que subsidiem a formulação das políticas públicas;* iii) *Assessorar tecnicamente as ações de órgãos e entidades estaduais em unidades regionais, subsidiando as políticas voltadas às funções públicas de interesse comum;* iv) *Coordenar, administrar e executar as ações relativas à Infraestrutura de Dados Espaciais do Estado de São Paulo - IDE-SP e ao Sistema Cartográfico do Estado de São Paulo - SCE-SP;* v) *Organizar e manter atualizados dados e informações, sempre*

Nos termos do art. 3º da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), é empresa pública a “*a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios*”. A nova Lei das Estatais inovou ao admitir, no parágrafo único do mesmo artigo, que a empresa pública seja gerida por mais de uma pessoa jurídica de direito público interno, desde que a maioria do capital votante permaneça em um ente federado, nos seguintes termos:

Parágrafo único. Desde que a maioria do capital votante permaneça em propriedade da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, será admitida, no capital da empresa pública, a participação de outras pessoas jurídicas de direito público interno, bem como de entidades da administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Importa pontuar, ainda, que muito embora a figura das empresas públicas esteja usualmente associada às atividades econômicas de relevante interesse coletivo (art. 173 da Constituição Federal), também é admitida a criação de empresas públicas que prestam apoio às atividades dos próprios entes<sup>49</sup>. Exemplo desse formato em âmbito federal é a Empresa de Planejamento e Logística S.A. – EPL, empresa pública vinculada ao Ministério da Economia, que possui como objetivo a prestação de serviços na área de projetos, pesquisas e estudos relacionados à infraestrutura nacional, sobretudo nas áreas de logística e transportes<sup>50</sup>.

Portanto, seria amplamente admitido um modelo de gestão metropolitana conduzido por meio de uma empresa pública, instituída por meio de autorização legislativa e controlada conjuntamente por Estado e municípios, nos termos do parágrafo único do art. 3º da Lei 13.303/2016, para fins de apoio aos entes envolvidos na gestão das Regiões Metropolitanas na gestão das mesmas.

---

*que possível georreferenciados, visando à execução do planejamento integrado do território do Estado de São Paulo; vi) Atuar como agente técnico do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento – FUMEFI e de Fundos de Desenvolvimento Metropolitanos quando demandada; vii) Manter relações institucionais com entes ou entidades nacionais ou estrangeiras visando o seu objeto social, podendo atuar, subsidiariamente prestando serviços de consultoria; viii) Outras atividades necessárias à consecução do objeto social. Acesso em: [https://emplasa.sp.gov.br/Cms\\_Data/Contents/Emplasa/Folders/Transparencia/~contents/5NF2DSAANQ3TZ6V/C/Estatuto-EMPLASA-2019.pdf](https://emplasa.sp.gov.br/Cms_Data/Contents/Emplasa/Folders/Transparencia/~contents/5NF2DSAANQ3TZ6V/C/Estatuto-EMPLASA-2019.pdf)*

<sup>49</sup> JUSTEN FILHO, Op. Cit. p. 172, 2018.

<sup>50</sup> Acesso em: <https://www.epl.gov.br/quem-somos>

### 3.2. Fundos Operantes e Financiamentos

A instituição de preceitos de bem-estar social veio tardiamente no país, de forma com que Constituição Federal de 1988 trouxesse a garantia de diversos direitos fundamentais antes não presentes. A fim de viabilizar a concretização de tais direitos, como visto, houve a necessidade por grande demanda de investimentos em uma carteira muito de diversa de projetos, muitas vezes incompatível com a capacidade de arrecadação dos entes, sobretudo estadual e municipal. Desse modo, de acordo com COSTA (2018), o sistema tributário instituído pós Constituição Federal de 1988 revela-se incompatível com o federalismo federativo:

Em resumo, o Brasil tem um sistema tributário que: *i)* apresenta um problema estrutural de financiamento das políticas públicas, no qual a estrutura da despesa se mostra mais rígida, ao passo que a estrutura da receita é mais volátil; *ii)* se beneficia dos períodos ascendentes dos ciclos econômicos, mas contém um viés anticrescimento pronunciado à medida que faz menor uso relativo de tributos que geram menor impacto sobre a atividade econômica (impostos sobre a renda e a propriedade); *iii)* pouco colabora para o federalismo cooperativo, mantendo e estimulando conflitos entre os entes federativos; e *iv)* possui um perfil regressivo que se expressa tanto social quanto territorialmente<sup>51</sup>.

Nesse contexto, em que pese a urgente necessidade de se reformular os modelos de gestão ineficazes existentes em âmbito metropolitano, a obtenção de recursos e financiamentos ainda constitui grande entrave ao planejamento e execução das políticas públicas em âmbito metropolitano<sup>52</sup>, sobretudo levando em conta a capacidade financeira dos entes de menor porte.

Visando dirimir tais déficits, o Estatuto da Metrópole estabelece, em seu artigo 9º, que para o desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas serão utilizados os fundos públicos<sup>53</sup>. A natureza de tais fundos pode ser diversa: federal, estadual e dos próprios entes integrantes das Regiões. Inclusive, originalmente, o Estatuto previa nos artigos 17 e 18 a constituição de 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 em aglomerações urbanas*”.

---

<sup>51</sup> COSTA, Marco Aurélio. **Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas**. In: Bárbara Marguti; Marco Aurélio Costa; Cesar Buno Favarão. (Org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 152.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 137.

Contudo, tais dispositivos foram vetados, sob o argumento de que o Fundo não garantiria eficiência e vincularia os recursos às finalidades específicas, o que iria de encontro ao caráter intertemporal das políticas públicas<sup>54</sup>. Informou, por fim, que o apoio ao desenvolvimento urbano integrado poderia se dar por meio de dotações orçamentárias do Orçamento Geral da União, a fim de priorizar a gestão dos recursos públicos a fim de assegurar maior eficiência.

De fato, a criação de fundos sem a devida regulamentação não garante necessariamente a eficiência da implantação das políticas pretendidas. Além disso, a criação de um fundo de caráter genérico de apoio ao desenvolvimento metropolitano poderia acarretar na criação indiscriminada de Regiões Metropolitanas<sup>55</sup>, o que agravaria o atual cenário de um grande volume de regiões sem a devida gestão e mecanismos de organização interna. Por outro lado, há de se considerar que muitas das Regiões, sobretudo as que integram municípios de menor porte, não possuem capacidade institucional e aptidão técnica para solicitação de repasses dessa natureza à União, os quais acabam destinados às Regiões de maior porte, sobretudo as que englobam as grandes capitais do país.

Uma governança metropolitana adequadamente delineada, em que estejam presentes os aspectos destacados neste capítulo, poderá caracterizar uma boa medida para garantir o fortalecimento jurídico-institucional necessário à qualificação dos entes para pleitear tais recursos e repasses. No entanto, por razões de natureza política, econômica e social, nem sempre a obtenção de tais recursos será possível ou almejada pelos entes.

Assim, outra solução, já adotada por algumas Regiões Metropolitanas, é a criação de fundos de desenvolvimento dentro da própria Região, com o aporte de recursos de todos os entes, de forma proporcional à sua capacidade (usualmente medida através ao número de habitantes)<sup>56</sup>. Tal medida, apesar de comprometer o orçamento dos municípios - usualmente já sobrecarregados em suas atribuições - pode se revelar como um importante estímulo para a participação dos municípios das deliberações e controle das ações em âmbito metropolitano, já que terão parte de seus recursos destinados ao desenvolvimento integrado da Região.

---

<sup>54</sup> Razões do Veto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm)

<sup>55</sup> LONGO FILHO, Fernando José. Op. cit., p. 119.

<sup>56</sup> Pode-se inferir aqui um possível ponto de atenção: tendo em vista que a instituição das Regiões Metropolitanas se dá de maneira compulsória e tais fundos são instituídos através de Leis Complementares, é possível que haja a vinculação de receitas municipais aos Fundos sem que haja o consentimento destes.

A constituição dos fundos de desenvolvimento, para além de proporcionar maior aptidão à elaboração e execução dos projetos, serve também como mecanismo garantidor da obtenção de financiamentos com instituições financeiras e outros organismos, como os multilaterais. Garante, ainda, que seja possível a realização de aportes públicos na realização de concessões, PPPs e parcerias de naturezas diversas. Isso porque, para além do aspecto financeiro em si, através da existência de Fundos que garantam o pagamento do aporte público das parcerias, haverá maior segurança jurídica e confiabilidade no Poder Público gestor das Regiões<sup>57</sup>.

No que tange especificamente aos financiamentos, atualmente existem múltiplas frentes a que podem recorrer o sistema gestor das Regiões Metropolitanas, em que se destacam os seguintes:

- Organismos multilaterais: atualmente, os organismos multilaterais caracterizam importante ferramenta de financiamento das políticas públicas em âmbito metropolitano, sobretudo de infraestrutura. Nesse aspecto, destacam-se atores como: Banco Mundial<sup>58</sup>, *International Finance Corporation (IFC)*<sup>59</sup>, *Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)*<sup>60</sup>, *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*<sup>61</sup>, entre outros.
- Governo Federal: há o financiamento através de atores como a Caixa Econômica Federal e a classificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos-PPI, conforme se verá adiante neste capítulo.

---

<sup>57</sup> Tal fator pode ser muito vantajoso ao Poder Público e às Regiões Metropolitanas, já que quando há insegurança jurídica em relação ao aspectos institucional e financeiro da contratante, o setor privado tende a embutir nas propostas elaboradas à Administração os valores atribuídos ao risco que se corre ao contratar com segmentos institucionalmente fracos e com mecanismos de garantia frágeis.

<sup>58</sup> O BANCO Mundial no Brasil. **World Bank**, 2020. Disponível em <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em 09 de Out 2020.

<sup>59</sup> IFC Project Information & Data Portal. **International Finance Corporation**, 2020. Disponível em: <<https://disclosures.ifc.org/#/landing>>. Acesso em 09 de Out. 2020.

<sup>60</sup> O TRABALHO do BID no Brasil. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, 2020. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2011-04-25/trabalho-do-bid-no-brasil%2C9350.html>>. Acesso em 09 de Out. 2020.

<sup>61</sup> PORTIFÓLIO dos projetos do PNUD Brasil à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**, 2020. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/portfolio-dos-projetos-do-pnud-brasil-a-luz-dos-objetivos-de-des.html>>. Acesso em 09 de Out. 2020.

### 3.3. Existência de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Como visto no capítulo anterior, muito embora passados 5 anos da promulgação do Estatuto da Metrópole, poucas Regiões Metropolitanas avançaram na discussão e elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. A existência do PDUI é de grande relevância, pois busca compatibilizar e articular o conteúdo dos Planos Diretores dos municípios que integram as Regiões Metropolitanas<sup>62</sup>.

Evidente que o PDUI deve vir acompanhado de diálogos em âmbito metropolitano, sobretudo de forma a garantir a participação do ente municipal nas deliberações e no processo de tomada de decisões. Ainda, deverá ser assegurada a realização de audiências públicas, transparência institucional e espaços para diálogo com os diversos atores que desempenham papéis importantes na Região, tais como a sociedade civil, o Ministério Público, as organizações não governamentais, entre outros.

Nesse aspecto, os esforços demandados para elaboração de um PDUI adequado (aqui compreendido como aquele que possui devida compatibilização com os Planos Diretores e demais normativos que influem no tema<sup>63</sup>, bem como que apresente resultados “para além do papel”), podem ser necessários estudos amplos e trabalhosos, muitas vezes incoerentes com o estrutura jurídico-institucional de grande parte das Regiões Metropolitanas brasileiras.

Para viabilizar a elaboração dos referidos estudos, algumas ferramentas podem ser consideradas. Inicialmente, vale pontuar que o Estatuto da Metrópole prevê, no §2º do art. 14, que as Regiões podem recorrer ao apoio da União<sup>64</sup> par a elaboração e revisão do PDUI. Contudo, como ora mencionado, a obtenção de apoio da União em assuntos metropolitanos

---

<sup>62</sup> BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. Revista de Direito da Cidade, Rio De Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2545.

<sup>63</sup> Aqui, devem-se inserir sobretudo os ditames do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)

<sup>64</sup> Estatuto da Metrópole: *Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos 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. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em 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 12 desta Lei.*

muitas vezes virá acompanhada de parâmetros referenciais genéricos que esvaziam a autonomia municipal e não se adequam às peculiaridades regionais, fazendo com que o Plano não tenha aderência local e acabe por não ser colocado em prática.

Assim, outras opções surgem como mitigadores de tal risco. Uma importante iniciativa nesse sentido são as parcerias com as universidades locais e instituições de ensino e pesquisa para auxílio na elaboração do PDUI. As parcerias podem se dar por meio de Acordos e Convênios, nos termos da Lei nº 8.958/1994, que dispõe *sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio*, não excluindo a observância das exigências presentes na Lei 8.666/1993<sup>65</sup>.

Há, ainda, a possibilidade de contratação de consultorias privadas especializadas, o que poderá se dar por meio de procedimento licitatório (ou dispensa deste, se for o caso) ou, ainda, por meio de obtenção de financiamento dos organismos multilaterais<sup>66</sup>. Neste último caso, os organismos possuem mecanismos próprios de contratação de consultorias, usualmente pautados em critérios de caráter técnico e que garantirão maior individualidade aos estudos realizados.

### 3.4. Órgão Deliberativo Participativo

---

<sup>65</sup> De acordo com decisão do Tribunal de Contas da União, no acórdão, é necessária a observância dos seguintes critérios: “a.5.2.6) o contrato deve estar diretamente vinculado a projeto a ser cumprido em prazo determinado e que resulte produto bem definido, não cabendo a contratação de atividades continuadas nem de objeto genérico, desvinculado de projeto específico (Decisão 655/2002 - Ata nº 21/2002 – Plenário); a.5.2.7) para efeitos desta determinação, um projeto tem produtos específicos e concretos que materializem os objetivos gerais da ação administrativa; uma duração temporária predefinida e limitada de suas operações; e uma consequência nítida de expansão quantitativa ou qualitativa (aperfeiçoamento) da instituição em função da realização de seus produtos, sendo normativamente definido como “um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo” (Portaria 42/99, art. 2º alínea ‘b’ do Ministério do Orçamento e Gestão, DOU 15.04.99); a.5.2.8) em consequência, a instituição deve anexar junto a todos os processos de dispensa de licitação de contratos celebrados com base na Lei 8958/94, como parte integrante e indissociável da justificativa que exige o art. 26 da Lei 8666/93, projeto específico de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em que se especifiquem, de acordo com o art. 1º da Lei 8958/94 e o art. 26 § único, da Lei 8.666/93: I - os objetivos acadêmicos a atingir com o contrato, em termos quantitativos (estimativos, se for o caso) e qualitativos; II - os serviços demandados à fundação através do contrato, precisamente especificados também em termos quantitativos (estimativos, se for o caso) e qualitativos; III - a vinculação entre os serviços demandados à fundação e os objetivos acadêmicos definidos nas alíneas anteriores; IV- quaisquer modificações nestas informações que tornem necessária a elaboração de termos aditivos aos contratos em vigor” (Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1646/2002. Relatório de Auditoria (RA) 007.805/2002-9. Rel. Min. Valmir Campelo. Data da Sessão: 04/12/2002)

<sup>66</sup> Destaca-se a experiência denominada *Modelar a Metrópole*, realizada do âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A Consultoria, que teve duração de mais de dois anos, foi responsável pela elaboração do PDUI e desdobramentos dele decorrentes. Fonte: <https://www.modelarametropole.com.br/rmrj/#rmrj-historico>

Como visto no Capítulo I, um grande entrave ao desenvolvimento e integração das Regiões Metropolitanas Brasileiras é falta de confiabilidade existente em muitos modelos de gestão metropolitana, que replicam modelo antidemocrático estabelecido durante o Regime Militar. Neste cenário, para que os modelos adotados promovam a adequada integração na tomada de decisões em âmbito metropolitano, importante que se aplique parâmetros de governança em que os municípios integrantes tenham amplo poder de voto, preferencialmente que somados sejam maiores que o do ente estadual.

Tal participação está diretamente associada à ideia de que, em âmbito metropolitano, dificilmente se estará diante de um interesse uniformemente comum, mas sim haverá o diálogo entre os integrantes da Região para avaliar as políticas públicas que possuem impacto na localidade, tais como macrozoneamento da unidade territorial, uso e ocupação do solo, transporte coletivo e saneamento básico.

Dessa forma, considerando que grande parte dessas funções e serviços constituem, por força da Constituição, competência do ente municipal, é imprescindível que estes possuam ampla participação, através de voz e voto, nos órgãos deliberativos. Isto garante não somente a participação democrática em âmbito metropolitano, mas também que as políticas elaboradas considerem todas as peculiaridades levantadas pelos integrantes durante o processo de tomada de decisões.

É imprescindível, ainda, que seja assegurada a participação da sociedade civil, nos termos dos arts. 7º, inciso V e 8º, inciso II do Estatuto da Metrópole. A presença da sociedade civil, para além da garantia de um modelo democrático e transparente, assegurará uma visão mais ampla dos impactos causados nas políticas públicas planejadas nos diversos segmentos sociais das Regiões. Necessário, contudo, que as leis complementares que instituem as Regiões Metropolitanas e seus respectivos regulamentos disponham sobre o procedimento para a indicação de membros da sociedade civil organizada, a fim de que seja assegurada a presença de representantes dos diversos segmentos sociais.

### **3.5. Órgão Consultivo com devida capacidade técnica**



Por fim, é imprescindível que a governança metropolitana conte com um Conselho Consultivo com a devida aptidão técnica para fornecer suporte no processo deliberativo, bem como ser capaz de realizar um efetivo controle sobre as ações tomadas em âmbito metropolitano.

Como mencionado, os órgãos de caráter consultivo (e, por vezes, deliberativo) em alguns casos apresentarão estrutura complexa envolvendo uma cadeia extensa de entes e atores presentes nas Regiões Metropolitanas. A participação de tais sujeitos instituída de forma desordenada poderá dificultar e inviabilizar as discussões de caráter técnico nas Regiões (as “*armadilhas federativas*”). Nesses casos, algumas medidas mitigadoras de caráter organizacional precisam ser tomadas.

Uma possível solução é a criação de Câmaras Técnicas Setoriais em âmbito consultivo<sup>67</sup>, que funcionarão de forma segmentada em razão da especialidade e interesse do setor de cada sujeito envolvido. Assim, garante-se maior efetividade e celeridade nas Reuniões, além de proporcionar um debate mais profundo dos temas tratados e, conseqüentemente, a entrega de documentos técnicos mais precisos. Nos casos em que a gestão metropolitana conta com apoio de órgão executor autônomo, é possível ainda que haja a alocação de servidores com a aptidão técnica necessária à consecução dos objetivos de ordem técnica e consultiva em âmbito metropolitano.

Para além disso, é possível que o órgão consultivo opte por realizar parcerias para a realização dos estudos necessários ao planejamento das políticas públicas pretendidas, o que ocorrerá com frequência quando os estudos demandados sejam de volume e complexidade que ultrapassam as capacidades institucionais metropolitanas. Neste caso, sobretudo no que tange à modelagem de serviços públicos, algumas ferramentas podem ser utilizadas. Inicialmente, em

---

<sup>67</sup> As Câmaras Setoriais são adotadas, por exemplo, nas capitais metropolitanas do Centro-Oeste (Goiânia e Cuiabá). No caso de Goiânia, nos termos da [Lei Complementar nº 139/2018](#) as referidas Câmaras possuem como função: i) o auxílio ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano na avaliação da execução do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; e ii) na elaboração de opinativos acerca das medidas de organização, planejamento, execução, fiscalização, regulação, monitoramento e avaliação dos serviços públicos de interesse comum que integrem ou venham a integrar redes ou sistemas metropolitanos de serviços. A Lei determina, ainda, que as Câmaras devem contar com membros, pelo menos, 5 (cinco) anos de reconhecida e comprovada experiência profissional e/ou acadêmica no setor, além de formação superior compatível com o campo temático, além de firmar o compromisso de se sujeitar às normas de conflito de interesse previstas na Lei Estadual nº 18.846/2015, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Executivo estadual e os impedimentos posteriores à sua ocupação.

âmbito Federal, atualmente existem mecanismos diversos para a obtenção de recursos para investimento em projetos, sobretudo de infraestrutura.

Uma delas é a classificação de projetos no Programa de Parcerias de Investimentos-PPI, que possui como um dos objetivos *garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários*<sup>68</sup>. O Programa está atualmente ligado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)<sup>69</sup>, que promove os certames para seleção de consultoria para modelagem de projetos. Outra opção atualmente existente é a obtenção de recursos da Caixa Econômica Federal para modelagem de Concessões e PPPs em diversas áreas<sup>70</sup>, tais como Iluminação Pública e Saneamento Básico.

Como no caso da elaboração do PDUI acima mencionado, a obtenção de recursos federais para a modelagem de projetos muitas vezes implicará em abdicar de determinadas necessidades e peculiaridades locais para adequar-se às práticas referenciais empregadas em âmbito federal. Por tal razão, é também desejável que as Regiões Metropolitanas, por meio de seus órgãos representantes (seja ele autônomo ou vinculado ao Estado), contratem com seus recursos próprios consultorias especializadas. Neste caso, configurando-se como titular da contratação, é provável que a consultoria se dê de forma mais direcionada e congruente aos interesses locais.

Paralelamente, no que tange à execução e planejamento de serviços públicos de interesse local, é possível ainda contar com instrumentos a Manifestação de Interesse Privado (MIP) e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), regulamentado pelo Decreto 8.428/2015. Nos referidos instrumentos, um parceiro privado apresenta seus estudos sobre determinado projeto de desestatização de serviços públicos e, caso o Poder Público entenda que seja viável e decida implementar o projeto apresentado, o prestador de serviços que posteriormente vencer o procedimento licitatório remunera o responsável pela realização dos estudos.

---

<sup>68</sup> SOBRE o Programa. **Programa de Parcerias e Investimentos**, 2020. Disponível em <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em 09 Out. 2020.

<sup>69</sup> INFRAESTRUTURA. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**, 2020. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura>>. Acesso em 09 Out. 2020.

<sup>70</sup> INFRAESTRUTURA no Setor Público. **Caixa Econômica Federal**, 2020. Disponível em <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/estadual/programas\\_desenvolvimento\\_urbano/infra-estrutura\\_setor\\_publico/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_desenvolvimento_urbano/infra-estrutura_setor_publico/index.asp)>. Acesso em 09 Out. 2020.

Ainda, são cabíveis para apoio técnico em âmbito metropolitano as parcerias ora mencionadas com as universidades e instituições de ensino e pesquisa locais, entidades do terceiro setor e com organismos multilaterais. Neste último caso, serão realizadas contratação de consultorias privadas com reconhecida capacidade técnica para a realização dos estudos de estruturação.

## CONCLUSÃO

No presente trabalho monográfico buscou-se apresentar o panorama atual da gestão das Regiões Metropolitanas Brasileiras. Como demonstrado, os governos locais ainda possuem resistências em relação à instituição e gestão das Regiões Metropolitanas, tendo em vista que o instrumento foi amplamente utilizado durante o Regime Militar como ferramenta para viabilizar condutas antidemocráticas, sobretudo que permitiram a usurpação da competência municipal para tratar de seus assuntos locais.

Resultado disso é a limitada evolução das políticas públicas integradas em âmbito metropolitano que ocorreu durante e após o período de redemocratização. Isso se deu, sobretudo, porque os parâmetros estabelecidos para a gestão metropolitana permanecem seguindo modelos de gestão semelhantes ao instituído durante o Regime Militar. Assim, o instituto permanece sendo negligenciado e com pouca aderência local.

Portanto, o trabalho pretendeu realizar uma ampla análise dos modelos de gestão adotados nas Regiões Metropolitanas Brasileiras, de modo a mapear os pontos de atenção e possíveis falhas nas práticas metropolitanas. Dos mapeamento realizado, que teve como foco a análise da estrutura dos órgãos de tomada de decisão em âmbito metropolitano, verificou-se que somente 31% das Regiões possuem um modelo considerado *adequado* (com maior participação dos municípios), 21% possuem o modelo considerado *regular* ou *paritário* (igual participação de municípios e estados), 22% apresentam modelos *inadequados* (com maior controle por parte do ente estadual) e, ainda, 26% apresentam modelos de gestão *indeterminados* ou *inconclusivos*, isto é, não possuem estrutura de gestão ou, quando há, não é possível delinear qual é a estrutura proposta e o respectivo nível de participação de cada ente envolvido.

Para além das questões atinentes à participação interfederativa, as Regiões apresentam ainda questões relacionadas à aplicabilidade das políticas públicas. Isto se reflete, por exemplo, no fato de que até o momento não houve grande aderência e aplicabilidade do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI, exigido pelo Estatuto da Metrôpole. Além disso, outro fator dificultador da implementação das políticas é a ausência de um órgão autônomo capaz de promover o planejamento e execução dos projetos pretendidos em âmbito metropolitano.

Assim, apontadas as falhas nos modelos estudados, concluiu-se que há a clara necessidade de análise e reformulação dos modelos de gestão metropolitana, de modo a garantir, simultaneamente a participação dos municípios e agentes locais interessados na gestão metropolitana, a segurança jurídica nas ações planejadas e, por certo, a efetividade na elaboração e execução de políticas públicas de interesse comum.

Com vistas a proporcionar uma melhor perspectiva na instituição de modelos de gestão metropolitana mais eficazes, a parte final do estudo buscou apontar alguns elementos relevantes à instituição de modelos mais democráticos e funcionais. Tais elementos envolvem: i) a instituição de um órgão executor autônomo; ii) a existência de fundos metropolitanos; iii) a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; iv) a existência de um órgão deliberativo com a devida participação dos municípios e da sociedade civil organizada; e v) existência de órgão de caráter consultivo com devida aptidão técnica.

Os órgãos e entidades metropolitanas, na elaboração e aplicação de suas políticas públicas, poderão contar com o aporte de recursos por parte do Governo Federal, através de financiamentos e suporte técnico. Além disso, podem ser promovidas a formação parcerias com as universidades e instituições de ensino e pesquisa locais, entidades do terceiro setor e organismos multilaterais, os quais serão responsáveis pela realização de estudos e estruturação de projetos, garantindo, assim, maiores chances de efetivação de políticas públicas bem sucedidas em âmbito metropolitano.

## REFERÊNCIAS

ATA da 1º Reunião do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Instituto Rio Metrópole**, 2020. Disponível em: <[http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/ATA\\_REUNIAO\\_03-08-2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/ATA_REUNIAO_03-08-2020.pdf)>

ATA da 2º Reunião do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Instituto Rio Metrópole**, 2020. Disponível em: <[http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Ata\\_Reuniao\\_Conselho\\_Consultivo\\_24.09.2020.pdf](http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Ata_Reuniao_Conselho_Consultivo_24.09.2020.pdf)>

ATA da 3º Reunião do Conselho Consultivo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Instituto Rio Metrópole**, 2020. Disponível em: <<http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/publicacoes/Ata-Reuniao-do-Conselho-Consultivo-23-10-2019.pdf>>

BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 10 out. 2020.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 12 out. 2020.

BRASIL. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Brasília, DF. 12 de janeiro de 2015. Diário Oficial da União de 15/01/2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113089.htm)>. Acesos em 10 out. 2020

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp14.htm)>. Acesos em 10 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ**. Relator Ministro Luiz Fux. Relator para Acórdão Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 06/03/2013. Publicado em 16/09/2013.

BONIZZATO, Luigi; MOULIN, Isabelle Esteves. PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado): primeiros aspectos, comparações, críticas, conclusões, relações e experiências após 03 (três) anos de sua criação legal. **Revista de Direito da Cidade**, Rio De Janeiro, v. 10, n. 4, p. 2538-2568, jun. 2018.

COSTA, Marco Aurélio. **Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas**. In: Bárbara Marguti; Marco Aurélio Costa; Cesar Buno Favarão. (Org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. 1ed. Brasília: Ipea, 2018, v. 1, p. 137-177.

DA SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: RT, 1990.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 23, n. 76, dez. 2018. ISSN 2236-5710. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>>. Acesso em: 07 Out. 2020. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>.

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional e regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 12, n. 46, p. 33-42, abr./jun. 1975. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/182005/000867054.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 Out. 2020.

IBGE divulga as estimativas populacionais dos municípios em 2016. **IBGE**, 2016. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9497-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2016>. Acesso em 18 out. 2020.

IFC Project Information & Data Portal. **International Finance Corporation**, 2020. Disponível em: <<https://disclosures.ifc.org/#/landing>>. Acesso em 09 Out. 2020.

INFRAESTRUTURA. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES**, 2020. Disponível em <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/infraestrutura>>. Acesso em 09 Out. 2020.

INFRAESTRUTURA no Setor Público. **Caixa Econômica Federal**, 2020. Disponível em <[http://www1.caixa.gov.br/gov/gov\\_social/estadual/programas\\_desenvolvimento\\_urbano/infra-estrutura\\_setor\\_publico/index.asp](http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/estadual/programas_desenvolvimento_urbano/infra-estrutura_setor_publico/index.asp)>. Acesso em 09 Out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010. Características da população e dos domicílios: resultados do universo**. Rio de Janeiro, IBGE, 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=3&idnoticia=1766&busca=1&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso em 18 nov. 2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Quadro geográfico de referência para produção, análise e disseminação de estatísticas**. IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro : IBGE, 2019. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101652.pdf>> . Acesso em 11 Out.2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Regiões de influência das cidades: 2018**. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>>. Acesso em 8 Out. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Unidades Territoriais do Nível das Regiões Metropolitanas**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/territorio#/N7>. Acesso em 11 Out. 2020.

IPEA. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013. p 324.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13 Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2018, p. 151.

LONGO FILHO, Fernando José. **Regiões Metropolitanas: armadilhas, democracia e governança**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2017. p. 147.

LUFT, Rosângela Marina. **Políticas Públicas urbanas: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MAGALHÃES, Fernanda. Introdução. In: MAGALHÃES, Fernanda (Org.). **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Nova Iorque: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. p. 13.



MEIRELLES, Helly Lopes. Autarquias Intermunicipais. **Revista DAE**, São Paulo, v. 40, n. 22, p. 64-69, mar. 1961

O BANCO Mundial no Brasil. **World Bank**, 2020. Disponível em <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil>>. Acesso em 09 de Out 2020.

O TRABALHO do BID no Brasil. **Banco Interamericano de Desenvolvimento**, 2020. Disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2011-04-25/trabalho-do-bid-no-brasil%2C9350.html>>. Acesso em 09 de Out. 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 36, n. 142, abr./jun. 1999.

PORTIFÓLIO dos projetos do PNUD Brasil à luz dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD**, 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/portfolio-dos-projetos-do-pnud-brasil-a-luz-dos-objetivos-de-des.html>. Acesso em 09 Out. 2020.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar 184, de 27 de dezembro de 2018**. Rio de Janeiro, RJ. Diário Oficial de 28/12/2018. Disponível em <<http://aerj.net.br/file/2019/PDF-.pdf>>. Acesso em 15 out. 2020.

SOBRE o Programa. **Programa de Parcerias e Investimentos**, 2020. Disponível em <<https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>>. Acesso em 09 Out. 2020.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político**. Lua Nova, São Paulo, n. 59, p. 137-158, 2003. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11 Out. 2020.

### APÊNDICE I– DADOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS<sup>71</sup>

REGIÃO METROPOLITANA	UF	REGIÃO	MUNICÍPIOS INTEGRANTES	HABITANTES
Agreste	AL	Nordeste	18	507.935
Caetés	AL	Nordeste	2	224.556
Maceió	AL	Nordeste	13	1.330.291
Médio Sertão	AL	Nordeste	9	149.522
Palmeira dos Índios	AL	Nordeste	3	157.262
São Francisco	AL	Nordeste	5	130.476
Sertão	AL	Nordeste	7	130.476
Vale do Paraíba	AL	Nordeste	11	161.021
Zona da Mata	AL	Nordeste	16	301.344
Manaus	AM	Norte	13	2.631.239
Macapá	AP	Norte	3	634.450
Feira de Santana	BA	Nordeste	16	910.974
Salvador	BA	Nordeste	13	3.899.533
Cariri	CE	Nordeste	9	605.518
Fortaleza	CE	Nordeste	19	4.074.730
Sobral	CE	Nordeste	18	495.468
Grande Vitória	ES	Sudeste	7	1.951.673
Goiânia	GO	Centro-Oeste	21	2.518.775
Grande São Luís	MA	Nordeste	13	1.621.102
Sudoeste Maranhense	MA	Nordeste	8	359.405
Belo Horizonte	MG	Sudeste	34	5.313.480

<sup>71</sup> Tabela de elaboração própria com base nos dados fornecidos no sítio eletrônico do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, disponíveis no endereço: <http://fnembrasil.org/>

Vale do Aço	MG	Sudeste	4	493.773
Vale do Rio Cuiabá	MT	Centro-Oeste	13	1.032.714
Belém	PA	Norte	7	2.491.052
Santarém	PA	Norte	3	336.273
Barra de Santa Rosa	PB	Nordeste	6	81.145
Araruna	PB	Nordeste	8	67.543
Cajazeiras	PB	Nordeste	15	176.520
Campina Grande	PB	Nordeste	19	637.683
Esperança	PB	Nordeste	9	141.113
Guarabira	PB	Nordeste	20	250.340
Itabaiana	PB	Nordeste	12	136.215
João Pessoa	PB	Nordeste	12	1.266.463
Patos	PB	Nordeste	23	236.621
Sousa	PB	Nordeste	9	117.083
Vale do Mamanguape	PB	Nordeste	9	120.882
Vale do Piancó	PB	Nordeste	17	148.836
Recife	PE	Nordeste	15	4.054.866
Apucarana	PR	Sul	23	299.359
Campo Mourão	PR	Sul	25	330.164
Cascavel	PR	Sul	24	520.193
Curitiba	PR	Sul	29	3.615.027
Londrina	PR	Sul	25	1.101.595
Maringá	PR	Sul	26	810.774
Toledo	PR	Sul	18	394.784
Umuarama	PR	Sul	24	304.284
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	22	12.699.743
			15	
Natal	RN	Nordeste		1.587.055

Porto Velho	RO	Norte	2	545.514
Capital	RR	Norte	5	438.665
Central	RR	Norte	2	33.164
Sul do Estado	RR	Norte	4	55.395
Porto Alegre	RS	Sul	34	4.317.508
Serra Gaúcha	RS	Sul	14	840.117
Alto Vale do Itajaí	SC	Sul	28	295.201
Chapecó	SC	Sul	32	481.091
Contestado	SC	Sul	45	532.775
Extremo Oeste	SC	Sul	49	339.482
Grande Florianópolis	SC	Sul	9 (+11 na área de expansão)	1.189.947
Foz do Rio Itajaí	SC	Sul	9	672.298
Lages	SC	Sul	23	355.799
Norte-Nordeste Catarinense	SC	Sul	26	1.400.128
Carbonífera	SC	Sul	19	611.229
Tubarão	SC	Sul	16	388.472
Vale do Itajaí	SC	Sul	11	809.072
Aracaju	SE	Nordeste	4	949.342
Baixada Santista	SP	Sudeste	9	1.848.654
Campinas	SP	Sudeste	20	3.224.443
Ribeirão Preto	SP	Sudeste	34	1.702.479
São Paulo	SP	Sudeste	39	21.571.281
Sorocaba	SP	Sudeste	27	2.120.095
Vale do Paraíba e Litoral Norte	SP	Sudeste	39	2.528.345
Gurupi	TO	Norte	18	193.948
Palmas	TO	Norte	16	476.288

**APÊNDICE II – TABELA DE ESTRUTURA DE GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS<sup>72</sup>**

REGIÃO METROPOLITANA	UF	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	ESTRUTURA DE GOVERNANÇA	RESUMO	ADEQUAÇÃO	ÓRGÃO EXECUTOR
Agreste	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 27, de 30/11/2009</a> <a href="#">Lei Complementar nº 49, de 24/07/2019</a>	Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:  - Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Agreste - Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento - Titular da Secretaria de Estado da Fazenda - Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura - Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário - Titular da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, Energia e Logística - Titular da Secretaria de Estado da Saúde - Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e da Renda - Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte	Estado:38% Municípios:62%	Adequado	Não

<sup>72</sup> A presente tabela é de elaboração própria e teve como base pesquisas individuais da autora e os dados disponibilizados no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE, disponíveis em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=o-que-e>>

Para fins de cálculo da porcentagem da governança metropolitana, foram utilizadas as regras de arredondamento decimal.

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social.</li> </ul>			
Caetés	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 35, de 26/07/2012</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana de Caetés</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> <li>- 1 representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.</li> </ul>	Estado:85% Municípios:15%	Inadequado	Não

Maceió	AL	<a href="#">Lei Complementar Estadual nº 50, de 15/10/2019</a>	<p>Há estrutura de governança composta por Assembleia Metropolitana e Conselho de Desenvolvimento Metropolitano – responsável pela tomada de decisões – que possui a seguinte composição:</p> <p>I – Chefe do Poder Executivo Estadual, cujo voto terá peso 40 (quarenta);</p> <p>II – Prefeitos dos 13 (treze) municípios integrantes da RMM, cujos votos terão peso conjunto de 40 (quarenta); e</p> <p>III – 3 (três) representantes da Assembleia Legislativa, cujos votos terão peso conjunto de 20 (vinte).</p>	Estado: 60% Municípios: 40%	Inadequado	Não
Médio Sertão	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 39, de 08/08/2013</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Médio Sertão</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos</li> </ul>	Estado: 53% Municípios: 47%	Inadequado	Não

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> <li>- 1 representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.</li> </ul>			
Palmeira dos Índios	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 32, de 05/01/2012</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana de Palmeira dos Índios</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos,</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> </ul>	Estado: 77% Município: 23%	Inadequado	Não



			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> <li>- 1 Representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.</li> </ul>			
São Francisco	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 33, de 11/05/2012</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que o integram</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos,</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> <li>- 1 Representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.</li> </ul>	Estado: 69% Municípios: 31%	Inadequado	Não

Sertão	AL	<p><a href="#">Lei Complementar nº 36, de 26/07/2012</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 49, de 24/07/2019</a></p>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que o integram</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos,</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> <li>- 1 Representante indicado pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas.</li> </ul>	<p>Estado: 69%</p> <p>Municípios: 31%</p>	Inadequado	Não
Vale do Paraíba	AL	<p><a href="#">Lei Complementar nº 30, de 15/12/2011</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 49, de 24/07/2019</a></p>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento e Integração Metropolitana, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Vale do Paraíba</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do</li> </ul>	<p>Estado: 45%</p> <p>Municípios: 55%</p>	Adequado	Não

			<p>Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> </ul>			
Zona da Mata	AL	<a href="#">Lei Complementar nº 31, de 15/12/2011</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, composto por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana da Zona da Mata</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Fazenda;</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Infraestrutura</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Saúde</li> </ul>	Estado: 38% Municípios: 62%	Adequado	Não

			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado do Trabalho, do Emprego e Qualificação Profissional</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social</li> <li>- Titular da Secretaria de Estado da Defesa Social</li> </ul>			
Manaus	AM	<p><a href="#">Lei Complementar nº 52, de 30/05/2007</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 59, de 27/12/2007</a></p> <p><a href="#">Lei Promulgada nº 64, de 30/04/2009</a></p>	<p>Estrutura de Governança através de Conselho de Desenvolvimento Sustentável, composto por:</p> <p>a) Chefe do Executivo Estadual na condição permanente de Presidente;</p> <p>b) 11 (onze) membros do executivo estadual, com mandatos de 02 (dois) anos, permitida a recondução;</p> <p>c) Prefeitos dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Manaus;</p> <p>d) o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;</p> <p>e) 01 (um) membro da Câmara Municipal de Manaus;</p> <p>f) 01 (um) membro representando as demais Câmaras Municipais componentes da Região Metropolitana de Manaus na forma de rodízio com mandato de 01 (um) ano;</p> <p>g) 01 (um) membro da sociedade civil organizada.</p>	<p>Estado: 47%</p> <p>Município: 50%</p> <p>Soc. Civil: 3%</p>	Regular	<p>Não.</p> <p>Conselho vinculado à Secretaria de Governo do Estado do Amazonas – SEGOV.</p>
Macapá	AP	<p><a href="#">Lei Complementar nº 21, de 26/02/2003</a></p>	<p>A estrutura de governança compõe-se de: Assembleia Metropolitana, com caráter executivo e deliberativo; Conselho</p>	Variável em razão do número	Adequado	<p>Não.</p> <p>Assembleia vinculada à Secretaria de Estado do</p>

		<a href="#">Lei Complementar nº 112, de 09/04/2018</a>	<p>Participativo Metropolitano da RMM, com caráter consultivo e deliberativo; Organização pública com funções técnico-consultivas; Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.</p> <p>A Assembleia Metropolitana, Instância Executiva com competência de tomada de decisão, é composta por:</p> <p>I - Governador do Estado e Secretário de Estado do Desenvolvimento das Cidades, com um voto cada;</p> <p>II - Prefeito de cada município que compõe a RMM, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue:</p> <p>a) até 50 mil habitantes, um voto;</p> <p>b) de 50 mil a 200 mil habitantes, dois votos;</p> <p>c) superior a 200 mil habitantes, quatro votos.</p>	<p>de habitantes. Atualmente, divide-se da seguinte forma:</p> <p>Estado: 22%</p> <p>Municípios: 78%</p>		Desenvolvimento das Cidades – SDC
Feira de Santana	BA	<a href="#">Lei Complementar nº 35, de 06/07/2011</a>	<p>Possui Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, composto por um representante de cada Município que a integra, por igual número de representantes do Poder Executivo Estadual e por representantes da sociedade civil</p>	<p>Estado = 50%</p> <p>Municípios=50%</p>	Regular	Não
Salvador	BA	<a href="#">Lei Complementar 014, de 14/06/1973 (Federal)</a> <a href="#">Lei Complementar nº 41, de 13/06/2014</a>	<p>Estrutura de Gestão composta por Colegiado Metropolitano, Comitê Técnico e Conselho Participativo. O Colegiado Metropolitano, instância máxima da Entidade, possui a seguinte composição:</p>	<p>A depender da população dos municípios, mas fica claro que o Estado é minoritário.</p>	Adequado	<p>Sim. Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo e</p>

			<p>I - o número de votos de cada Município será proporcional à sua população, na conformidade da última contagem do censo promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo assegurado a cada Município ao menos um voto;</p> <p>II - o Estado da Bahia terá o mesmo número de votos do Município com maior população;</p> <p>III - a soma dos votos mencionados nos incisos I e II deste artigo será 100 (cem).</p>			personalidade jurídica de direito público
Cariri	CE	<a href="#">Lei Complementar nº 78, 26/06/2009</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento e Integração, composto pelos titulares da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria das Cidades, que o presidirá,</li> <li>- Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG</li> <li>- Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA,</li> <li>- Secretaria da Infraestrutura – SEINFRA</li> <li>- Secretaria do Turismo – SETUR</li> <li>- Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS</li> <li>- Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico – CEDE</li> <li>- Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente do Estado do Ceará – CONPAM</li> <li>- Prefeitos dos Municípios que integram a Região Metropolitana do Cariri.</li> </ul>	Estado: 47% Municípios: 53%	Adequado	Não
Fortaleza	CE	<a href="#">Lei Complementar nº 18, de 29/12/1999</a>	<p>Estrutura de governança através do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza – CDM, composto pelos titulares da:</p>	Estado: 10% Municípios:90%	Adequado	Não

		<a href="#">Lei Complementar nº 34, de 21/05/2003</a>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional, que o presidirá, da</li> <li>- Secretaria do Planejamento e Coordenação do Ceará e</li> <li>- Pelos Prefeitos Municipais que integram a Região Metropolitana de Fortaleza, todos como membros natos</li> </ul>			
Sobral	CE	<a href="#">Lei Complementar nº 168, de 27/12/16</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento e Integração, composto pelos titulares da:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria das Cidades, que o presidirá,</li> <li>- Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG,</li> <li>- Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA,</li> <li>- Secretaria dos Recursos Hídricos - SRH,</li> <li>- Secretaria do Desenvolvimento Econômico- SDE,</li> <li>- Secretaria do Turismo - SETUR,</li> <li>- Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social - SSPDS,</li> <li>- Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, e</li> <li>- Pelo (a)s prefeito (a)s dos municípios que integram a Região Metropolitana de Sobral - RMS.</li> </ul>	Estado: 31% Municípios:69%	Adequado	Não
Grande Vitória	ES	<a href="#">Lei Complementar Nº 318, de 17/01/2005</a> <a href="#">Lei Complementar nº 325, de 16/06/2005</a>	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória - COMDEVIT, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização das ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana da Grande Vitória - RMGV, o qual terá caráter deliberativo e será composto por 07 (sete) representantes do	Estado=40% Municípios=40% Soc. Civil=20%	Regular	Não. O Conselho está vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento – SEP.

			Estado, 01 (um) representante de cada Município que integra a RMGV e 03 (três) representantes da sociedade civil.			
Goiânia	GO	<a href="#">Lei Complementar nº 27, de 30/12/1999</a> <a href="#">Lei Complementar nº 139, de 22/01/2018</a> <a href="#">Lei Complementar nº 154, de 30/01/2020</a>	<p>Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana - CONDEMETRO, Câmaras Técnicas Setoriais e Conselhos Consultivos Setoriais. O Conselho de Desenvolvimento, responsável pelas deliberações e tomada de decisões, possui a seguinte composição:</p> <p>I – o Governador do Estado e os Prefeitos dos Municípios que integram a RMG;</p> <p>II – 4 (quatro) representantes dos Poderes Legislativos, sendo 1 (um) indicado pela Assembleia Legislativa, 1 (um) indicado pela Câmara Municipal de Goiânia, 1 (um) indicado pela Câmaras Municipal do Município com a segunda maior população do Estado e 1 (um) indicado pelas demais Câmaras Municipais;</p> <p>III – 4 (quatro) representantes de segmentos da sociedade civil, sendo 1 (um) indicado pelas federações do setor produtivo, 1 (um) indicado pelas Entidades de Ensino Superior de Goiás, 1 (um) indicado pelos Conselhos Profissionais, e 1 (um) representante de organização ou movimento social indicado pelo Conselho Municipal de Política Urbana de Goiânia- COMPUR.</p> <p>O CODEMETRO delibera por maioria simples, com a presença de representantes de entes federados que detenham pelo menos</p>	Estado: 18% Municípios: 77% Soc. Civil: 5%	Adequado	Não



			<p>51% (cinquenta e um por cento) do peso total dos votos, observados os seguintes critérios:</p> <p>I – o voto do Governador do Estado representará 15% (quinze por cento) do total de votos do CODEMETRO;</p> <p>II – o voto do Prefeito de Goiânia representará 35% (trinta e cinco por cento) do total de votos do CODEMETRO;</p> <p>III – o voto do Prefeito de Aparecida de Goiânia representará 8% (oito por cento) do total de votos do CODEMETRO;</p> <p>IV – o voto do Prefeito de Senador Canedo representará 7% (sete por cento) do total de votos do CODEMETRO;</p> <p>V – a soma dos votos dos demais prefeitos dos demais Municípios representará 20% (vinte por cento) do total de votos do</p> <p>VI – a soma dos votos dos representantes do Poder Legislativo, representará 10% (dez por cento) do total de votos do CODEMETRO;</p> <p>VII – a soma dos votos dos representantes da Sociedade Civil, representará 5% (cinco por cento) do total de votos do CODEMETRO</p>			
Grande São Luís	MA	<a href="#">Lei Complementar nº 174, de /05/ 2015</a>	Estrutura de governança composta por: Colegiado Metropolitano, com caráter executivo e deliberativo; Conferência e Conselho Metropolitano, com caráter consultivo e deliberativo; Agência Executiva Metropolitana, com caráter consultivo e	Estado: 50% Municípios: 50%	Regular	Sim. Existência de Agência Executiva Metropolitana, autarquia estadual, responsável, entre outros, pela implementação de

			<p>apoio técnico e operacional. O Colegiado Metropolitano é composto por:</p> <p>I - Governador do Estado;</p> <p>II - Secretário de Estado da Casa Civil;</p> <p>III - Secretário de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano;</p> <p>IV - Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão;</p> <p>V - Secretário de Estado de Assuntos Políticos e Federativos;</p> <p>VI - Secretário de Estado da Infraestrutura;</p> <p>VII - Secretário de Estado da Saúde;</p> <p>VIII - Secretário de Estado do Desenvolvimento Social;</p> <p>IX - Secretário de Estado do Meio Ambiente e de Recursos Naturais;</p> <p>X - Secretário de Estado do Turismo;</p> <p>XI - Secretário de Estado do Trabalho e da Economia Solidária;</p> <p>XII - Secretário de Estado de Indústria e Comércio;</p> <p>XIII - Secretário de Estado da Educação;</p> <p>XIV - Prefeito do Município de Alcântara;</p> <p>XV - Prefeito do Município de Axixá;</p> <p>XVI - Prefeito do Município de Bacabeira;</p> <p>XVII - Prefeito do Município de Cachoeira Grande;</p> <p>XVIII - Prefeito do Município de Icatu;</p> <p>XIX - Prefeito do Município de Morros;</p> <p>XX - Prefeito do Município de Paço do Lumiar;</p> <p>XXI - Prefeito do Município de Presidente Juscelino;</p> <p>XXII - Prefeito do Município de Raposa;</p>			<p>programas e projetos estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.</p>
--	--	--	--	--	--	--

			XXIII - Prefeito do Município de Rosário; XXIV - Prefeito do Município de Santa Rita; XXV - Prefeito do Município de São José de Ribamar; XXVI - Prefeito do Município de São Luís.			
Sudoeste Maranhense	MA	<a href="#">Lei Complementar nº 089, de 17/11/2005</a>	Estrutura de governança através do Conselho de Desenvolvimento da Região, composto pelos prefeitos dos municípios integrantes da Região e por igual número de representantes do Poder Executivo Estadual, nomeados por ato do Governador do Estado.	Estado: 50% Municípios: 50%	Regular	Não
Belo Horizonte	MG	<a href="#">Lei Complementar nº 89, de 12/01/2006</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 107, de 12/01/2009</a>  Lei Complementar 014, Constituição Estadual, Lei Complementar 56	Estrutura de governança composta por Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, e Agência de Desenvolvimento Metropolitano. O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por:  I - cinco representantes do Poder Executivo estadual;  II - dois representantes da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais;  III - dois representantes do Município de Belo Horizonte;  IV - um representante do Município de Contagem;	Estado: 40% Municípios: 40% Soc. Civil: 20%	Regular	Sim. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH, na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH

			<p>V - um representante do Município de Betim;</p> <p>VI - três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte;</p> <p>VII - dois representantes da sociedade civil organizada.</p>			
Vale do Aço	MG	<p><a href="#">Lei Complementar 90, de 12/01/2006</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar 122, de 04/01/2012</a></p>	<p>Estrutura de governança composta por Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, e Agência de Desenvolvimento Metropolitano. O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por:</p> <p>I - quatro representantes do Poder Executivo estadual;</p> <p>II - dois representantes do Poder Executivo de cada Município que compõe a RMVA;</p> <p>III - um representante da sociedade civil organizada;</p> <p>IV - um representante da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.</p>	<p>Estado:36%</p> <p>Municípios: 57%</p> <p>Soc. Civil: 7%</p>	Adequado	<p>Sim. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço – Agência - RMVA, na forma de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA</p>
Vale do Rio Cuiabá	MT	<p><a href="#">Lei Complementar nº 359, de 27/05/2009</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 499, de 22/07/2013</a></p>	<p>Estrutura de governança composta por I - Conselho Deliberativo Metropolitano; Conselho Executivo; Agência de Desenvolvimento; Fundo de Desenvolvimento. O Conselho Deliberativo,</p>	<p>Estado: 17%</p> <p>Municípios: 33%</p> <p>Soc. Civil: 50%</p>	Adequado	<p>Sim. Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região do Vale do Rio Cuiabá - AGEM/VRC, entidade</p>

		<a href="#">Lei Complementar nº 609, de 28/12/2018</a>	<p>órgão responsável pela tomada de decisões, possui a seguinte composição:</p> <p>I - 03 (três) representantes do Poder Público estadual, sendo:</p> <p>a) 01 (um) representante da Secretaria de Estado de Cidades - SECID;</p> <p>b) 01 (um) representante da Agência de Desenvolvimento Metropolitano - AGEM;</p> <p>c) 01 (um) representante da Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAN.</p> <p>II - 06 (seis) representantes do Poder Público municipal, sendo:</p> <p>a) 04 (quatro) representantes titulares das Prefeituras dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC;</p> <p>b) 02 (dois) representantes titulares e 02 (dois) representantes suplentes das Câmaras dos municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC atuando em forma de rodízio, alternando-se a cada 02 (dois) anos;</p> <p>III - 09 (nove) representantes das entidades da sociedade civil organizada cujos objetivos de atuação sejam os relativos às funções públicas de interesse comum previsto no Art. 5º da Lei Complementar nº 359, de 27 de maio de 2009.</p>			autárquica, com autonomia administrativa e financeira e prazo de duração indeterminado.
Belém	PA	<a href="#">Lei Complementar nº 027, de 19/10/1995</a>	<p>Estrutura de governança por Conselho Metropolitano, constituído da seguinte forma:</p> <p>I - Governador do Estado do Pará, que será seu Presidente;</p>	Estado: 18% Municípios: 82%	Adequado	Não.

			<p>II - Secretário de Estado de Planejamento, que será seu Vice-Presidente;</p> <p>III - Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Pará;</p> <p>IV - Prefeitos dos Municípios integrantes;</p> <p>V - Presidentes das Câmaras de Vereadores dos Municípios integrantes.</p>			
Santarém	PA	<a href="#">Lei Complementar nº 079, de 17/01/2012</a>	Não definido	Inconclusivo	Inconclusivo	Não
Araruna	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 119, de 21/01/2013</a>	A estrutura de governança não é bem delineada na Lei de instituição da Região, que se restringe a estabelecer que <i>declarado o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado</i>	Inconclusivo	Inconclusivo	Não
Barra de Santa Rosa	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 110, de 13/07/2012</a>	A estrutura de governança se dá por meio da existência de Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado (presidente), pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade técnica e administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente ao quadro de servidores efetivos do Estado.	Estado: 20% Municípios: 80%	Adequado	Não
Cajazeiras	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 107, de 08/06/2012</a>	A estrutura de governança se dá por meio da existência de Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado (presidente), pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade	Estado: 12% Municípios: 88%	Adequado	Não

			técnica e administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente ao quadro de servidores efetivos do Estado.			
Campina Grande	PB	<a href="#">Lei Complementar n.º 92, de 11/12/2009</a>	A estrutura de governança se dá por meio da existência de Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado (presidente), pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade técnica e administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente ao quadro de servidores efetivos do Estado.	Estado: 10% Municípios: 90%	Adequado	Não
Esperança	PB	<a href="#">Lei Complementar n.º 106, de 08/06/2012</a>	Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento composto pelos municípios que integram a Região Metropolitana e pelos titulares de Secretarias Municipais de Planejamento, Finanças, Infraestrutura, Agricultura, Desenvolvimento Humano ou similar, Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Educação, Cultura, Esporte e Turismo. Os Prefeitos de cada município que integram a RME terão na composição do Conselho de Desenvolvimento a cooperação de membros de reconhecida capacidade técnica designado pelo Governador do Estado que presidirá este Conselho, escolhido de lista tríplice dos Municípios conurbados com a participação da sociedade civil organizada.	Inconclusivo	Inconclusivo	Não

Guarabira	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 101, de 12/07/2011</a>	A Região Metropolitana é administrada por um Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade técnica, e administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente aos quadros dos servidores efetivos do Estado.	Estado: 10% Municípios: 90%	Adequado	Não
Itabaiana	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 118, de 21/01/2013</a> <a href="#">Lei Complementar nº 133, de 23/09/2015.</a>	A Região Metropolitana é administrada por um Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade técnica, e administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente aos quadros dos servidores efetivos do Estado.	Estado: 15% Municípios: 85%	Adequado	Não
João Pessoa	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 59, de 30/12/2003</a>	Estrutura de governança através do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter consultivo. normativo e deliberativo, composto pelo Governador do Estado (presidente), pelo Prefeito de cada Município que integra o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Região Metropolitana de João Pessoa CONDIAM, além de dois representantes do Estado e igual número de representantes da sociedade civil, sendo a representação da sociedade civil composta por, pelo menos, um representante das classes produtoras, um representante da classe comercial, um representante dos trabalhadores, um representante da	Estado: 18% Municípios: 70% Soc. Civil: 12%	Adequado	Não



			Universidade Federal da Paraíba - UFPB e um representante da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB.			
Patos	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 103, de 27/12/2011</a>	<p>Estrutura de governança composta por Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho Deliberativo possui a seguinte composição: 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito do Município de Patos e outro mediante indicação dos demais Municípios integrantes da região metropolitana.</p> <p>A Lei diz, porém, que <i>é facultado ao Poder Executivo Estadual, incluir, entre as diretrizes e prioridades, a participação dos Municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.</i></p>	Estado: 100%	Inadequado	Não
Sousa	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 117, de 21/01/2013</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento composto pelos municípios que integram a Região Metropolitana e pelos titulares de Secretarias Municipais de Planejamento, Finanças, Infraestrutura, Agricultura, Desenvolvimento Humano ou similar, Meio Ambiente,</p>	Inconclusivo	Inconclusivo	Não

			<p>Recursos Hídricos, Educação, Cultura, Esporte e Turismo.</p> <p>Os Prefeitos de cada município que integram a RME terão na composição do Conselho de Desenvolvimento a cooperação de membros de reconhecida capacidade técnica designado pelo Governador do Estado que presidirá este Conselho, escolhido de lista tríplice dos Municípios conurbados com a participação da sociedade civil organizada.</p>			
Vale do Mamanguape	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 116, de 21/01/2013.</a>	<p>A Região Metropolitana é administrada por um Conselho Administrativo, composto pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelo Prefeito de cada Município e, um membro de reconhecida capacidade técnica, e "administrativa, designado pelo Governador do Estado, e pertencente aos quadros dos servidores efetivos do Estado.</p>	Estado: 10% Municípios: 90%	Adequado	Não
Vale do Piancó	PB	<a href="#">Lei Complementar nº 109, de 06/07/2012</a>	<p>A estrutura de governança não é bem delineada na Lei de instituição da Região, que se restringe a estabelecer que <i>declarado o interesse comum no âmbito metropolitano, a execução das funções públicas dele decorrentes dar-se-á de forma compartilhada pelos Municípios e pelo Estado</i></p>	Inconclusivo	Inconclusivo	Não
Recife	PE	<p>Lei Complementar 010, Lei Complementar 014 (Federal)</p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 382, de 09/01/2018</a></p>	<p>Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento Metropolitano - CDM; o Conselho Consultivo Metropolitano - CCM; o Comitê Executivo Metropolitano - CEM; a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de</p>	Estado: 40% Municípios: 55% Soc. Civil: 5%	Adequado	<p>Não.</p> <p>Vinculado a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco - CONDEPE/FIDEM</p>

			<p>Pernambuco - CONDEPE/FIDEM; e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife - FUNDERM. O Conselho de Desenvolvimento, responsável pela deliberação em âmbito metropolitano, possui a seguinte composição:</p> <p>I - Representantes do Poder Executivo Estadual, com peso 40 (quarenta):</p> <p>a) Governador do Estado, que será o Presidente do Conselho;</p> <p>b) Secretário Estadual de Planejamento;</p> <p>c) Secretário Estadual da Casa Civil;</p> <p>d) Secretário Estadual das Cidades;</p> <p>e) Secretário Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade; e</p> <p>f) Procurador Geral do Estado;</p> <p>II - Representantes dos Poderes Executivos Municipais:</p> <p>a) Prefeito de Abreu e Lima, com peso 1 (um);</p> <p>b) Prefeito de Araçoiaba, com peso 1 (um);</p> <p>c) Prefeito do Cabo de Santo Agostinho, com peso 3 (três);</p> <p>d) Prefeito de Camaragibe, com peso 2 (dois);</p> <p>e) Prefeito de Igarassu, com peso 2 (dois);</p> <p>f) Prefeito da Ilha de Itamaracá, com peso 1 (um);</p> <p>g) Prefeito de Ipojuca, com peso 3 (três);</p> <p>h) Prefeito de Itapissuma, com peso 2 (dois);</p> <p>i) Prefeito de Jaboatão dos Guararapes, com peso 8 (oito);</p> <p>j) Prefeito de Moreno, com peso 1 (um);</p>			
--	--	--	--	--	--	--

			<p>k) Prefeito de Olinda, com peso 5 (cinco);  l) Prefeito de Paulista, com peso 4 (quatro);  m) Prefeito do Recife, com peso 17 (dezesete);  n) Prefeito de São Lourenço da Mata, com peso 1 (um); e  III - 5 (cinco) Representantes da sociedade civil, com peso 1 (um) para cada.</p>			
Apucarana	PR	<a href="#">Lei Complementar 187, de 12/01/2015</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Apucarana e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.</p>	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não
Campo Mourão	PR	<a href="#">Lei Complementar 185, de 12/01/2015</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Campo Mourão e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.</p>	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não
Cascavel	PR	<a href="#">Lei Complementar 186, de 12/01/2015</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de</p>	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não

			reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Cascavel e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.			
Curitiba	PR	<a href="#">Lei Complementar nº 14, de 08/06/1973</a> <a href="#">Lei nº 6.517, de 02/01/1974</a> <a href="#">Lei Complementar nº 27, de 03/11/1975</a> <a href="#">Lei nº 11.027, de 29/12/1994</a>	Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Curitiba e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não. Há a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, dotada de autonomia técnica e administrativa, mas é vinculada à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e de Obras Públicas.
Londrina	PR	<a href="#">Lei Complementar 81, de 17/06/1998</a>	Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Londrina e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não
Maringá	PR	<a href="#">Lei Complementar 83, de 17/07/1998</a>	Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não

			administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Maringá e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.			
Toledo	PR	<a href="#">Lei Complementar 184, de 12/01/2015</a>	Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Toledo e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não
Umuarama	PR	<a href="#">Lei Complementar nº 149, de 22/08/2012</a>	Estrutura de governança através de Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo. O Conselho deliberativo compõe-se de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito de Umuarama e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana.	Estado:60% Municípios:40%	Inadequado	Não
Rio de Janeiro	RJ	<a href="#">Lei Complementar nº 87, de 16/12/1997</a>  Lei Complementar 184, de 27/12/2018	Estrutura de Governança composta por Conselho Deliberativo, Órgão Executivo e Conselho Consultivo.  O Conselho Deliberativo possui a seguinte composição:	A porcentagem será variável de acordo com a população. Considerando o censo	Adequado	<b>Sim.</b> Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro -Instituto Rio Metrôpole, entidade integrante, para fins

			<p>I - três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;</p> <p>II - municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;</p> <p>III - municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;</p> <p>IV - municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;</p> <p>V - municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) habitantes: peso 06 (seis) para cada município;</p> <p>VI - municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;</p> <p>VII - Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze).</p> <p>VIII - Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco).</p>	<p>populacional de 2016 (IBGE), a proporção seria:</p> <p>Estado = 27,7%</p> <p>Município = 68,8%</p> <p>Soc. Civil = 3,5%</p>		<p>organizacionais, da Administração Pública Estadual indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, com a função de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribuições, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo</p>
--	--	--	---	--	--	---

Natal	RN	<p>Lei Complementar 90,</p> <p><a href="#">Lei Complementar 152, de 16/01/1997</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 559 de 28/12/2015</a></p>	<p>Há um Conselho Metropolitano, composto por:</p> <p>I – Secretário Estadual de Planejamento e Finanças;</p> <p>II – 5 membros de reconhecida capacidade técnica e/ou administrativa, todos nomeados pelo Governador do Estado, mediante lista tríplice organizada pelos prefeitos e câmaras municipais, com participação das entidades representativas da comunidade</p>	<p>Estrutura de gestão metropolitana nebulosa, pois não há participação do executivo municipal diretamente, mas tão somente por indicação de técnicos a serem nomeados pelo Governador do Estado.</p>	Inadequado	<p>Não.</p> <p>O Conselho é vinculado à Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado.</p>
Porto Velho	RO	<p><a href="#">Autógrafo de Lei 086/2015</a></p>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana, órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento, composto por um representante de cada Município que a integra, por igual número de representantes do Poder Executivo Estadual e por representantes da sociedade civil, nos termos definidos em regulamento (não encontrado no site da Assembleia Legislativa).</p>	<p>Estado: 50%</p> <p>Municípios: 50%</p>	Regular	Não
Capital	RR	<p><a href="#">Lei Complementar nº 130, de 21/12/2007</a></p> <p><a href="#">Lei Complementar nº 229, de 09/12/2014</a></p>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Central	RR	<p><a href="#">Lei Complementar nº 130, de 21/12/2007</a></p>	Não há	-	Inconclusivo	Não



		<a href="#">Lei Complementar nº 229, de 09/12/2014</a>				
Sul do Estado	RR	<a href="#">Lei Complementar nº 130, de 21/12/2007</a> <a href="#">Lei Complementar nº 229, de 09/12/2014</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Porto Alegre	RS	<a href="#">Constituição Estadual</a> <a href="#">Lei Complementar nº 13.854, de 26/12/2011</a>	Existência de Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (composto pelo Pleno e Diretoria Executiva). O Pleno, órgão deliberativo, possui a seguinte composição: I - Governador do Estado, que o presidirá; II - Prefeitos dos municípios que integram a RMPA; III - 06 (seis) Secretários de Estado indicados pelo Governador do Estado; e IV – 06 (seis) representantes da sociedade civil, indicados pelo Governador do Estado, preferencialmente dentre os Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.	Estado: 15% Municípios: 72% Soc. Civil: 13%	Adequado	Não. Há um Gabinete de Governança da RMPA, responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, integrado à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN. Há uma lei estadual (Lei 14.982 de 16/01/2017) que autoriza a extinção da Fundação pelo Poder Executivo, mas a extinção ainda não ocorreu.
Serra Gaúcha	RS	<a href="#">Lei Complementar nº 14.293, de 29/08/2013</a> <a href="#">Lei Complementar nº 15.245, de 28/12/2018</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não

Alto Vale do Itajaí	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a> <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Chapecó	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a> <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Contestado	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 571, de 24/05/2012</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Extremo Oeste	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 571, de 24/05/2012</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Grande Florianópolis	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a> <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a> <a href="#">Lei Complementar nº 636 de 09/09/2014</a> <a href="#">Lei Complementar nº 640 de 15/01/2015</a>	Estrutura de gestão completa, com Colégio Superior, Comitê de Desenvolvimento (com participação da sociedade civil), Superintendência-Geral e Diretoria Técnica.  O Colégio Superior, órgão máximo de deliberação, tem a seguinte composição:  I – o Superintendente, que exercerá a Presidência;  II – o Secretário de Estado de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis, que exercerá a Vice-Presidência;  III – o Secretário de Estado do Planejamento;	Estado=30% Municípios=70%	Adequado	Sim, Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial.

			IV – o Secretário de Estado da Infraestrutura; e  V – os Chefes do Poder Executivo de cada um dos Municípios que constituem a RMF.			
Foz do Rio Itajaí	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Lages	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Norte/Nordeste Catarinense	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Carbonífera	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Tubarão	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não
Vale do Itajaí	SC	<a href="#">Lei Complementar nº 495, de 26/01/2010</a>	Não há	-	Inconclusivo	Não

		<a href="#">Lei Complementar nº 523, de 17/12/2010</a>				
Aracaju	SE	<a href="#">Lei Complementar 25 - Alterada Pela Lei Complementar 86 de 25/08/2003</a> <a href="#">Lei Complementar nº 175, de 18/12/2009</a> <a href="#">Lei Ordinária nº 5.355 de 04/06/2004</a> <a href="#">Lei Ordinária nº 5.656 de 07/06/2005</a> <a href="#">Lei Ordinária nº 5.658 de 06/06/2005</a>	<p>Há um Conselho de Desenvolvimento, criado pela Lei nº3.555/2004 e alterado pela Lei nº 5.658/2005, com:</p> <p>I - Secretário de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos</p> <p>II - 07 (sete) Representantes do Estado de Sergipe, escolhidos e nomeados pelo Governador do Estado</p> <p>III - o Secretário de Estado ou 01 (um) Representante da Secretaria de Estado da Infra-Estrutura -SEINFRA;</p> <p>IV - o Secretário de Estado ou 01 (um) Representante da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA;</p> <p>V - o Secretário de Estado ou 01 (um) Representante da Secretaria de Estado da Articulação com os Municípios - SEAM;</p> <p>V-A - o Secretário de Estado ou 01 (um) Representante da Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN;</p> <p>VI - 01 (um) Representante de cada Município integrante da Região Metropolitana, sendo 01 (um) membro titular e 01 (um) membro suplente, escolhidos pelos respectivos Prefeitos Municipais;</p> <p>VII - 01 (um) Deputado Estadual representante do Poder Legislativo, indicado pelo Plenário.</p>	Estado = 76,5% Municípios= 23,5%	Inadequada	Não. A titular é a Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos - SECMETRO

			VIII - 01 (um) Membro do Ministério Público, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça.			
Baixada Santista	SP	<a href="#">Lei Complementar nº 815, de 30/07/1996</a>  <a href="#">Decreto nº 41.361, de 27/11/1996</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento, composto por um representante de cada Município que a integra, e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum.</p> <p>No entanto, há a seguinte decisão: <i>Para que se assegure a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado, sempre que, no Conselho de Desenvolvimento, existir diferença de número entre os representantes do Estado e dos Municípios, os votos serão ponderados de modo que, no conjunto, tanto os votos do Estado quanto os dos Municípios correspondam, respectivamente, a 50% (cinquenta por cento) da votação.</i></p>	Estado=50% Município=50%	Regular	<p>Sim.</p> <p>Autarquia estadual vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, denominada <a href="#">Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM.</a></p>
Campinas	SP	<a href="#">Lei Complementar nº 870, de 19/06/2000</a>  <a href="#">Lei Complementar nº 946, de 23/09/2003</a>	<p>Estrutura de governança através de Conselho de Desenvolvimento, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum, assegurada a paridade das decisões.</p>	Estado=50% Município=50%	Regular	<p>Sim.</p> <p>Autarquia estadual vinculada à Casa Civil, denominada <a href="#">Agência Metropolitana de Campinas - AGEMCAMP.</a></p>
Ribeirão Preto	SP	<a href="#">Lei Complementar nº 1.290, de 06/07/2016</a>	<p>Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento e Conselho Consultivo. O Conselho de Desenvolvimento possui a seguinte composição:</p> <p>Prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana de Ribeirão Preto, ou</p>	Estado=50% Município=50%	Regular	<p>Não.</p> <p>Muito embora a Lei de Instituição da RM autorize a criação de entidade autárquica de caráter territorial, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução</p>

			<p>por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum.</p> <p>No entanto, há a seguinte disposição: <i>para que se assegure a participação paritária a que se refere este artigo, sempre que existir diferença de número entre os representantes do Estado e dos Municípios, os votos serão ponderados, de modo que, no conjunto, tanto os votos do Estado, como os dos Municípios, correspondam, respectivamente, a 50% (cinquenta por cento) da votação.</i></p>			das funções públicas de interesse comum da Região, esta ainda não foi criada.
São Paulo	SP	<p><a href="#">Lei Complementar nº 1.139, de 16/06/2011</a></p> <p><a href="#">Decreto nº 57.349, de 20/09/2011</a></p>	<p>Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento e Conselho Consultivo. O Conselho de Desenvolvimento possui a seguinte composição:</p> <p>Prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana de São Paulo, ou por pessoa por ele designada, e por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum.</p> <p>No entanto, há a segunda disposição: <i>para que se assegure a participação paritária a que se refere este artigo, sempre que existir diferença de número entre os representantes do Estado e dos Municípios, os votos serão ponderados, de modo que, no conjunto,</i></p>	Estado=50% Município=50%	Regular	<p>Sim.</p> <p>Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA designada para exercer, em caráter temporário, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo - CODESP</p>

			<i>tanto os votos do Estado, como os dos Municípios, correspondam, respectivamente, a 50% (cinquenta por cento) da votação.</i>			
Sorocaba	SP	<a href="#">Lei Complementar nº 1.241, de 08/05/2014</a> <a href="#">Lei Complementar nº 1.266, de 15/06/2015</a>	Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento e Conselho Consultivo. O Conselho de Desenvolvimento possui a seguinte composição: prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana, ou por pessoa por ele designada, por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum e por 2 (dois) representantes do Poder Legislativo Estadual, dotados de reconhecida capacidade técnica e administrativa, indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.	Estado=50% Município=50%	Regular	Sim. Entidade autárquica estadual denominada Agência Metropolitana de Sorocaba - AGEMSOROCABA, vinculada à Casa Civil
Vale do Paraíba e Litoral Norte	SP	<a href="#">Lei Complementar nº 1.166, de 09/01/2012</a> <a href="#">Lei Complementar nº 1.258, de 12/01/2015</a>	Estrutura de governança composta por Conselho de Desenvolvimento e Conselho Consultivo. O Conselho de Desenvolvimento possui a seguinte composição: prefeito de cada Município integrante da Região Metropolitana, ou por pessoa por ele designada, por representantes do Estado, ou seus respectivos suplentes, vinculados aos campos funcionais de interesse comum e por 2 (dois) representantes do Poder Legislativo Estadual, dotados de reconhecida capacidade técnica e administrativa, indicados pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa.	Estado=50% Município=50%	Regular	Sim. Entidade autárquica estadual denominada Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, vinculada à Casa Civil.

Gurupi	TO	<a href="#">Lei Complementar nº 93, de 03/04/2014.</a>	Estrutura de governança com Conselho de Desenvolvimento, que se compõe: I - dos membros indicados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado dentre os agentes públicos de áreas específicas, em quantitativo suficiente a manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes; I - do Prefeito de cada município, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue: a) até 40 mil, um voto; b) de 40 mil a 180 mil, dois votos; c) superior a 180 mil, quatro votos.	Estado: 50% Municípios: 50%	Regular	Não
Palmas	TO	<a href="#">Lei Complementar nº 90, de 30/12/2013</a>	Estrutura de governança com Conselho de Desenvolvimento, que se compõe: I - dos membros indicados pelo Chefe do Poder Executivo do Estado dentre os agentes públicos de áreas específicas, em quantitativo suficiente a manter em equilíbrio o poder de voto dos demais representantes; I - do Prefeito de cada município, com poder de voto proporcional aos respectivos habitantes, como segue: a) até 40 mil, um voto; b) de 40 mil a 180 mil, dois votos; c) superior a 180 mil, quatro votos.	Estado: 50% Municípios: 50%	Regular	Não