

Revista Jurídica do

Ministério Público do Estado do Paraná

ano 3 - nº 5, dezembro/2016



Ministério Público do Estado do Paraná
Associação Paranaense do Ministério Público
Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná

Revista Jurídica do
**Ministério Público
do Estado do Paraná**

ano 3 - nº 5, dezembro/2016

Conselho Editorial:

Ana Teresa Silva de Freitas
Claudio Franco Felix
Cláudio Smirne Diniz
Eduardo Augusto Salomão Cambi
Eduardo Diniz Neto
Eliezer Gomes da Silva
Emerson Garcia
Fábio André Guaragni
Fernando da Silva Mattos
Flavio Cardoso Pereira
Hermes Zaneti Júnior
Isaac Newton Blota Sabbá Guimarães
Lenio Luiz Streck

Marcelo Pedroso Goulart
Marcos Bittencourt Fowler
Mauro Sérgio Rocha
Nicolau Eládio Bassalo Crispino
Paulo Cesar Busato
Petronio Calmon Filho
Renato de Lima Castro
Ronaldo Porto Macedo Júnior
Samia Saad Gallotti Bonavides
Sergio Luiz Kukina
Vitor Hugo Nicastro Honesko
Walter Claudius Rothenburg

Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná,
ano 3 - nº 5, dezembro / 2016. Curitiba, Paraná.

ISSN 2359-1021

1. Direito - periódicos. 2. Ministério Público do Estado do Paraná.

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.

Ministério Público do Estado do Paraná.
Associação Paranaense do Ministério Público.
Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná.

Projeto Gráfico e Diagramação: Sintática Editorial Comunicação Ltda.

Alberto Vellozo Machado*
Odoné Serrano Júnior**
Thiago de Azevedo Pinheiro Hoshino***
Laura Esmanhoto Bertol****
Débora Follador*****

O fetiche metropolitano: colocando as ideias em ordem com o Estatuto da MetrÓpole

*ACT 13.089/215 - The metropolitan fetish: putting
ideas up to date with the Metropolis Statute*

* Possui graduação em pela Faculdade de Direito de Curitiba (1985) e mestrado em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (2001). Atualmente é procurador de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil - Família e Sucessões, Direito Constitucional, Estatuto da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos.

** Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Paraná. Doutor em Direito Econômico e Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná. Pesquisador do Grupo de Pesquisas Modernas Tendências do Sistema Criminal da FAE Centro Universitário. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Cidade em Debate. Professor da Fundação Escola do Ministério Público do Paraná.

*** Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Mestre em Direito do Estado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR. Atua profissionalmente como assessor jurídico do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná e como professor da disciplina de Direitos Reais no curso de Pós-Graduação da Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Integra o corpo de pareceristas ad hoc da Revista de Direito da Cidade da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

**** Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Paraná (2004) e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2013). Atua profissionalmente como assessora urbanista no Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional, com ênfase em Estudos da Habitação, atuando principalmente nos seguintes temas: moradia, ocupações espontâneas, planejamento urbano e participação.

***** Doutoranda (2013) em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica com período sanduíche (2015) realizado na Université Laval, Quebec, Canadá - École supérieure d'aménagement du territoire et de développement régional (bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES) e doutoranda (2015) em Aménagement du Territoire et Développement Régional, na Université Laval, Quebec, Canadá. Possui mestrado (2011) em Gestão Urbana pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU), com pesquisa na área de Plano de Transporte e Mobilidade, e graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2008), com parte dela realizada na Università degli studi di Ferrara, Itália (2007). Atua nas áreas de Planejamento Urbano e Planejamento Regional, com ênfase no Planejamento de Transportes e de Mobilidade. Atualmente integra o corpo de Apoio Técnico Editorial da Revista Brasileira de Gestão Urbana [Urbe].

SUMÁRIO: 1. Uma nova lei: impactos; 2. A Constituição Federal; 2.1. O pacto federativo; 3. Funções Públicas de Interesse Comum – FPICs; 4. Democracia; 5. Da classificação do estatuto; 6. O fetiche metropolitano; 7. Referências Bibliográficas.

RESUMO: O Estatuto da Metrópole foi editado para regulamentar a Constituição Federal, §3º do art.25, no referente às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e suas Funções Públicas de Interesse Comum - FPICs. Traz questões relevantes sobre a gestão das FPICs pela via do compartilhamento de responsabilidades e autoridades das coletividades políticas que as tenham e pala tônica democrática deste gerenciamento com a criação de ente autárquico que viabilize o que foi chamado de Governança Interfederativa. Aponta-se, no texto, que nem toda faixa territorial supramunicipal será região metropolitana e nem todo município pólo será metrópole, sendo ilusória e equivocada para fins de FPICs a criação de regiões metropolitanas que não observem aspectos fáticos e técnicos. Eis o fetiche metropolitano a ser desmistificado.

ABSTRACT: *The newly edited Metropolis Statute regulates art. 25, §3º of 1988 Federal Constitution concerning metropolitan regions, urban agglomerations and micro-regions in face of their public functions of common interest. It, therefore, brings relevant questions about the management of such functions on the basis of shared responsibility and institutionalized authority among political collectivities under a democratic scope, which has been called interfederative governance. However, this paper sheds light on a certain metropolitan fetich in dissonance with those principles, arguing that not all supra-municipal unity must be understood as a metropolitan region and not all pole-city has the nature of a metropolis. The creation of metropolitan regions ignoring technical and factual aspects is, thus, illusory when not mistaken, at least in what regards the planning and execution of public functions of common interest.*

PALAVRAS-CHAVES: Constituição; Estatuto da Metrópole; Região Metropolitana; Aglomeração Urbana; FPIC; Governança Interfederativa; Democracia; Responsabilidade.

KEYWORDS: *Constitution; Metropolis Statute; Metropolitan Region; Urban Agglomeration; PFIC; Interfederative Governance; Democracy; Responsibility.*

1. Uma nova lei: impactos

Sempre se falou, no meio jurídico, que uma lei, uma nova lei, não tem força capaz de inovar a realidade conquanto inove, como se sabe, na ordem jurídica.

Apesar de na presente discussão não haver debate ou interesse em conferir a assertiva supra, forçoso reconhecer a influência da legislação na alteração de práticas sociais ou na afirmação de determinado cenário do mundo dos sentidos.

Esta segunda ilação, nos parece, calha à fiveleta quando tratamos, por exemplo, do Estatuto da Metrópole, dentre outras normas, e isto se dá na medida em que a metrópole, a aglomeração urbana, a mancha metropolitana, são apenas expressões linguísticas de um fenômeno da realidade humana, a *cidade real*, a se manifestar como uma bacia demográfica, território para onde acorrem a pessoas em razão de necessidades ou conveniência familiares, sociais, econômicas e geográficas.

É dizer, a dimensão fática via “processos econômicos e sociais contemporâneos protagonizam a cidade de modo irreversível, colocando um desafio histórico de construção de instrumentos capazes de expressar esta prevalência em termos políticos, tanto no contexto nacional quanto internacional”.¹

Na Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná, ano 2 - nº 2, ago./ 2015, quando desencadeamos discussão sobre o recente Estatuto da Metrópole, ficou, a respeito, assim apontado:

Acima de tudo, retoma-se, a nosso sentir, a originalidade dos intentos das pessoas e seus vínculos, quando se foram radicando nessa territorialidade que fornecia e, ainda fornece, comuns elementos físicos, hídricos e, mesmo de empatia que justificaram, ao longo do tempo, modalidades peculiaridades de fixação e de apropriação espaciais. Assim, permitido firmar que o novo aqui é a prospecção da real potestade, da verdadeira autoridade sobre esse território físico e moral (porque atrelada à realização da justiça) que agrega a população, e que, repise-se, destoa das divisões geopolíticas sedimentadas, as quais não correspondem mais às efetivas demandas sociais, ambientais, urbanas ou políticas metropolitanas.

¹ UN-Habitat: das declarações aos compromissos, p.115.

Mas este “novo” é apenas uma necessária revisão das acomodações administrativas, sendo que tal “rever” está legitimado constitucionalmente e importa em asserir, ainda que se tenha que compreender melhor suas implicações, que nossa Carta Magna, para o cenário sociopolítico desfilado neste breve estudo, desde sempre previu uma cunha no pacto federativo, incluindo nele a governança interfederativa, ou seja, essa relação de cooperação, de convívio e de cogestão entre estados e municípios, com expressa influência, porque não dizer, na organização da federação, ao se defrontar com a urbe real.²

A intenção do estudo em curso é, com efeito, a de ofertar alguma classificação dos tópicos da Lei 13.089/15 (Estatuto da MetrÓpole), a partir de agora referido como Estatuto e ponderar que aludido corpo normativo disciplina, afirma e infirma as concepções sobre aglomerados urbanos e, por extensão, das chamadas microrregiões.

2. A Constituição Federal

As constituições dos estados são leis que inovam, recepcionam e banem, quando em vigor, inúmeros aspectos da ordem jurídica.

Não é à toa ser conceituada, a Constituição, como um conjunto de normas dotado de supremacia que organiza e regula toda a ordem normativa, igualando-se às suas regras e princípios, no caso do Brasil, somente aquelas normas defluentes do processo de emenda constitucional ou de ratificação de pactos de direitos humanos (art.5º § 2º).

É nesta angulação de supremacia que o debate metropolitano exsurge, dado que é no §3º do art.25 de nossa Magna Lei que o temário sob abordagem está aninhado 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.*

² Pp. 423/424.

2.1. O pacto federativo

Do dispositivo constitucional transcrito e pelo Estatuto que o regulamentou, temos que à constatação da existência de funções públicas de interesse comum (FPICs), poderão os estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões com vistas, exatamente, a organizar, planejar e organizar ditas FPICs.

É autorizado dizer, ante as FPICs, que o interesse em jogo é regional (comum³) e que preponderará sobre o interesse local dos municípios e, mesmo, em relação às políticas de planejamento regional dos estados-membros que angustiarem *a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*.

Defende-se, com isso, que a convencional concepção de pacto federativo – existência de coletividades políticas autônomas – União, Estados e Municípios, esbarra e se relativa na ideação de FPICs, havendo, mesmo, um elemento federativo misto (estados e municípios) face a FPICs que não se confunde com União, Estados e Municípios, mas os funde numa gestão plena das decantadas funções públicas que terão sobre determinada região tamanha importância a extrapolar lindes municipais, impondo aos gestores atingidos por esse vetor *função pública* uma administração específica nominada pelo Estatuto como *governança interfederativa*, pela qual, e apenas por ela, será deliberado acerca de FPICs.

Confira-se:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece 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, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento

³ Útil citar Adilson Dallari, extraindo de texto que nos foi gentilmente cedido, intitulado Regiões Metropolitanas e planejamento integrado, a seguinte parcela, que pode servir como forma de explicar a prevalência do interesse comum/regional sobre estas três modalidades: “Considerando o interesse comum do conjunto de Municípios com tais características, tendo a capital do Estado como polo aglutinador, formando uma cidade composta por vários Municípios e de importância estratégica para o Estado, chegamos a criar (com a ousadia própria de um então jovem publicista) o conceito de “peculiar interesse metropolitano”: ‘Ao peculiar interesse municipal opõe-se hoje um conceito igualmente válido e ainda não reconhecido nem pela doutrina nem pelo direito positivo, mas que, em tempo relativamente curto, deverá receber a devida e necessária consagração: o conceito de **‘peculiar interesse metropolitano’**”.

urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

[...]

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

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

[...]

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; 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.

Deflui, exatamente da conjugada inteligência da norma constitucional e de seu regulamento, o Estatuto, a prevalência do interesse comum sobre o local, que chamamos de preponderância de um interesse regional sobre o local, a exigir o compartilhamento de responsabilidades e, pelo seu preceito implícito, o compartilhamento de autoridade.

Pelo Estatuto, embora seja respeitada a autonomia dos entes da Federação, diante de FPICs tal cede, a olhos de ver, ao compartilhamento de autoridade e de responsabilidades, não podendo um gestor, um prefeito ou um governador decidir unilateralmente sobre interesses regionais, ou comuns, contidos em FPICs.

Há, pois, um limitador ao agir unilateral de estados e municípios na gestão de FPICs, sendo nítido que o pacto federativo não se manifesta do modo usual – União, Estados e Municípios - , ante a *aglomerado urbano, ou seja, unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas*, tudo a conduzir à manifestação de funções públicas de interesse comum, pois se revelam como políticas públicas ou ações nelas inseridas cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes.

O interesse local deve se submeter ao interesse comum para, exatamente, viabilizar FPICs e evitar prejuízos (impactos negativos) entre municípios.

3. Funções públicas de interesse comum – FPICs

O Estatuto deixa claro (art.2º II) que função pública de interesse comum é política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes e isto é mote para que os interesses sociais comuns das várias comunidades alcançadas pela FPIC sejam preservados e não se pode, mesmo, independentemente do Estatuto, divagar que um prefeito, por exemplo, do município hegemônico de determinada aglomeração urbana, possa, sem deliberar com seus pares de outras municipalidades onde haja a mesma FPIC e com a sociedade civil, decidir unilateralmente, na medida, mesma, que possivelmente não serão resguardados todos os interesses comuns.

Aquele que dorme num lugar, trabalha em outro, estuda num terceiro e, exagerando, tem domicílio num quarto, só poderá ver assegurados os interesses públicos que lhe garantem vida, liberdade e igualdade, na hipótese de haver a possibilidade de horizontalidade das discussões sobre funções de interesse comum.

São, portanto, as FPICs um fator limitador da autonomia dos entes da federação para os fins do Estatuto que no artigo 3º estabeleceu:

Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do **caput** deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

A organização derivada do Estatuto afasta a verticalização de decisões a respeito de FPICs!

O desiderato da regulação do fenômeno cidade real é evitar os conflitos entre as autonomias federativas e *não derogá-las*, frise-se, podendo-se afirmar, na esteira do escólio de Daniela Ribeiro de Gusmão, que diante do interesse público *supramunicipal* (e as FPICs assim se manifestam)

exsurge o método da ponderação, eis presente a responsabilidade social, não havendo “incidência do mecanismo protetor da Constituição (autonomia do município) na medida em que a esfera normativa do preceito ou do princípio supralegal não cobre a situação que é objeto da pretensão à tutela constitucional (interesse metropolitano ou comum dos serviços de gás, a bem dos interesses supramunicipais).”⁴

Tal ponderação, diga-se, passa diretamente pela letra do art. 25 § 3º da Constituição Federal e pelo Estatuto da Metrópole.

4. Democracia

Num relance inicial afigura que a governança interfederativa pretende negar as autonomias, destacadamente, as municipais, mas não é isso, a realidade é que o Estatuto dá nitidez ao comando constitucional (art.25 §3º), explicitando, simplesmente, que em proteção à igualdade, ao interesse de todos, que pode ser lido via FPICs, apenas num espaço democrático onde possam se realizar debates, embates e gerar ideias é que os alardeados interesses comuns podem ser organizados, planejados e executados.

A criação de um aglomerado urbano, seja no formato região metropolitana, seja no de aglomerações urbanas em sentido estrito, pressupõe a prévia e concreta constatação do verdadeiro perfil regional e, conseqüentemente, das funções públicas de interesse comum do aglomerado urbano, que não corresponderá a nenhuma das cidades que o formam. É mesmo, ele, a *cidade real*.

Ascher fornece a expressão *metápole* útil à busca de aclarar o fenômeno metrópole, asserindo que a *metapolização* “é um duplo processo de metropolização e de formação de novos tipos de territórios urbanos, as metápolis”.

E prossegue:

Podemos definir a metropolização como a busca da concentração de riquezas humanas e materiais nas aglomerações mais importantes. É

⁴ Pp.284/285 – Análise Crítica da Cobrança de Preço Público pela Instalação de Redes de Infra-estrutura. Uso do Espaço Aéreo, do Solo e do Subsolo dos Municípios.

um processo constatado em todos os países em desenvolvimento (...) resulta principalmente da globalização e do aprofundamento da divisão do trabalho em escala mundial, que tornam necessárias e mais competitivas as aglomerações urbanas capazes de oferecer um mercado de trabalho amplo e diversificado, a presença de serviços de altíssimo nível, um grande número de equipamentos e infraestrutura, e boas conexões internacionais. O emprego, o comércio, os equipamentos de saúde, de educação, os culturais e de lazer das grandes aglomerações atraem igualmente a população mais qualificada”.⁵

É o Estado Democrático de Direito que impõe o compartilhamento de responsabilidades/autoridades, pressupondo-se que numa governança interfederativa os interesses comuns serão preservados, o que não é possível se preponderarem interesses locais.

Neste proscênio não se atingirá interesses estritamente locais ou estaduais, mas regionais, cabendo considerar que “ (...) as especificidades de cada FPIC, em cada RM, em termos históricos, sociais, econômicos e políticos deve ser uma diretriz do processo de regulamentação do Art.25 da CF/1988 (...)”.⁶

5. Da classificação do estatuto

Extraímos da novel norma uma classificação que permite caminhar pelas suas intenções:

1. Trata-se de perceber, numa aglomeração urbana, o aspecto democrático que permitirá a funcionalidade dos interesses comuns e que será efetivada pela técnica e pelo planejamento;
2. É preciso entender que os ônus e bônus serão percebidos com a realização das FPICs e não haverá nem ganho, nem prejuízo individual; ou todos atingidos pelo interesse comum tem-no protegido, ou todos perdem;
3. Num limiar de três anos da sanção do Estatuto, pena de improbidade administrativa, realizar-se-á o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

⁵ Pp.62/63.

⁶ Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo/ organizadores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguit – Brasília: IPEA, 2014 p.517.

– PDUI, que trará, em tese, todos os elementos necessários ao pleno respeito às FPICs;

4. O Estatuto trata num sentido lato de Aglomerações Urbanas, dividindo-as em Região Metropolitana e Aglomerações Urbanas em sentido estrito, a par de trazer lineamentos sobre microrregiões, deixando claro que as duas primeiras modalidades deverão ter governança interfederativa com o conseqüente compartilhamento de responsabilidades e autoridade;

5. A democracia é o ideário a nortear a governança interfederativa, equilibrando as forças dos gestores atingidos pelo interesse comum (regional) e, especialmente, na formulação do PDUI (art.12) e “deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais, contemplando (§ 1º), 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 do solo urbano; IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições, com ampla participação social (§ 2º), sendo assegurados: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e III – o acompanhamento pelo Ministério Público”;

6. A participação de representantes da sociedade civil no conselho deliberativo da governança interfederativa é, por igual, imperativo da democracia (art.7º V);

7. Pode-se extrair desse todo:

a. Trinômio: Região Metropolitana, Aglomerações Urbanas em sentido estrito e Microrregiões;

b. Tripé: Democracia, FPIC e Técnica-PDUI (IBGE).

6. O fetiche ⁷ metropolitano

Para concluir, vamos ao título “Fetiche Metropolitano” e o explicamos a partir da constatação de que a expressão *Região Metropolitana* tem uma carga subjetiva de que é progressista o município que é metrópole, ou que, ao menos, faz parte da *mancha metropolitana* e que essa condição proporciona benefícios, em geral verbas públicas.

Percebe-se desejo de gestores municipais em pertencer a *Região Metropolitana* ou ser *Metrópole*, sem que haja maior imersão sobre isto, sobre a complexidade, sobre as dificuldades e custos, veja-se, população maior, heterogênea, saneamento, mobilidade e disponibilidade de serviços, por exemplo.

Não fosse esta *glamorização*, a levar a um impensado projeto de ser metropolitano, outros arranjos regionais poderiam e podem ser mais eficientes ao atendimento do interesse público.

Com o Estatuto em vigência, o idílio, a esfera onírica *metropolização* se desfaz e a aventura da criação metropolitana para algum ganho econômico ou político não mais ocorrerá, substituída que foi por argumentos técnicos, do que resulta que, em realidade, muito do hoje chamado de *região metropolitana* ou de metrópole à luz da norma de regência, que se pauta na realidade da apuração de dados (via IBGE), não o é, possivelmente nunca foi e não se enquadrando nas categorias do Estatuto, ainda que mantenha o apelido *região metropolitana*, não será possível ter semelhante tratamento, podendo, entanto, ser entendida, esta mancha pluriurbana, como aglomeração urbana (eventualmente microrregião) em sentido estrito, nomenclatura, reconhece-se, nada estética ou romântica, mas que permite melhor compreensão dos vetores sócio-econômicos e dos arranjos populacionais.

A realidade indica que a denominação, por exemplo, *região metropolitana*, em si mesma, nenhuma melhora traz em não refletindo o mundo real e gera o ônus de se submeter aos rigores legais específicos.

⁷ Objeto que se cultua por se atribuir valor mágico e/ou sobrenatural (<http://www.dicio.com.br/fetiche/>)

Cumpra observar que o Estatuto, tanto para regiões metropolitanas quanto para aglomerações urbanas, exige a gestão plena (art.2º III), ou seja, (a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; (b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º da Lei; e (c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

Possivelmente, constatadas as exigências legais para a gestão de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, poderá haver intenção de não mais pertencer a essas categorias. Tal não é possível! Não será viável, por exemplo, um município esquivar-se dos encargos de pertencer a uma região metropolitana se assim se enquadrar, pois não é a vontade de alguns, como infelizmente tem ocorrido, que inclui ou exclui ou forma uma região metropolitana, o que a define (também a aglomeração urbana) é o interesse comum e em sendo ele constatado o pertencimento é de lei.

Aliás, naquelas situações em que não foi criada uma região metropolitana, mas os estudos técnicos apontam à sua existência (ou de aglomeração urbana), ainda que não haja lei complementar a gerá-la, ainda assim as FPICs não poderão ser tratadas como interesse local e sim como de interesse comum, tudo a exigir a participação das coletividades políticas no compartilhamento de responsabilidades, de autoridade e de recursos.

Este ponto derradeiro, os fundos de que se valerá uma governança interfederativa, a eles só há uma definição, são os recursos já existentes e que, deduz-se, de alguma maneira já são endereçados às políticas públicas ou ações derivadas, embora não da forma compartilhada prevista no Estatuto (a ser melhor delineada via PDUI) e, à toda evidência, utilizados, gastos de modo verticalizado, em geral pelas coletividades políticas hegemônicas (metrópole, capital regional, município limítrofe onde circulam mais serviços e mercadorias e com maiores oportunidades de trabalho e negócios), a par da concentração de recursos na União e nos Estados.

Aguarda-se regulamentação a respeito, mas serão valores já previstos nos orçamentos de modo mais disperso e que deverão ser melhor endereçados.

Importa ponderar, alfim, que se algum município, por seu gestor, recusar-se a participar da governança interfederativa e, mais ainda, recusar a liberação de suas cotas do fundo respectivo, é perfeitamente possível sugerir

o bloqueio de contas, o sequestro de valores, tudo em nome do interesse comum e, mesmo, a responsabilização do gestor, arbitrando-lhe multas pessoais e o processando por improbidade administrativa pelas figuras típicas preconizadas na Lei 8429/92.

Os municípios que não pertençam a região metropolitana ou a aglomeração urbana, ainda assim deverão ser atendidos, estudados e enquadrados de acordo com a microrregião a que pertencerem, estipulando o Estatuto no art.1º § 1º que as disposições da Lei aplicam-se, no que couber, às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas.

Essas três regionalizações, portanto, acabam por força do §3º do art.25 CF funcionando como um amálgama no pacto federativo quando se tratar de FPICs, e estão, a partir de janeiro/2015, sendo regidas pelo Estatuto e aos Públicos Administradores cabe cumprir a lei, inclusive no que respeita àquelas regiões metropolitanas já criadas legalmente mas cuja estrutura não permite a governança interfederativa, eis que imediatamente devem ser adequadas ao Estatuto, visto que suas ações e deliberações em desconformidade com ele não têm validade.

7. Referências Bibliográficas

ANTONUCCI, Denise; ALVIM, Angélica Benatti; ZIONI, Silvana; KATO, Volia Costa. *UN-Habitat: das declarações aos compromissos*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

ASCHER, François. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

COSTA, Marco Aurélio Costa; MARGUIT, Bárbara Oliveira. (Org.). *Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*. Brasília: IPEA, 2014.

GUSMÃO, Daniela Ribeiro de. Análise crítica da cobrança de preço público pela instalação de redes de infra-estrutura: uso do espaço aéreo, do solo e do subsolo dos municípios. In: *DIREITO da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

SERRANO JÚNIOR, Odoné, HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro, MACHADO, Alberto Vellozo Machado. A ADI 1.842/RJ e a lei 13.089/2015: novos paradigmas jurídicos para as regiões metropolitanas brasileiras? *Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Paraná*, ano 2, n. 2, p. 408-424, ago. 2015.

LEIA, TAMBÉM, EM NOSSA BIBLIOTECA:

BELÉM, Bruno Moraes Faria Monteiro. Estatuto da Metrópole. Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br>>. Acesso em: 3 maio 2016.

CORREIA, Arícia Fernandes; FARIAS, Talden. Governança metropolitana: desafio para a gestão pública fluminense. *Revista de Direito Ambiental*, v. 78, p. 447-474, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://rt-online.mppr.mp.br>>. Acesso em: 03 maio, 2016.

FRANZONI, Julia Ávila; HOSHINO, *Thiago de Azevedo Pinheiro*. Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a lei 13.089/2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br>>. Acesso em: 3 maio 2016.

MENCIO, Mariana. A constitucionalidade dos critérios de criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões previstos na lei federal brasileira. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, Bogotá, n. 13, p. 161-192, ene./jun., 2015. Disponível em: <<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/issue/archive>>. Acesso em: 03 maio, 2016.