

Conceito de gestão plena

A gestão plena é um conceito central no Estatuto da Metrópole. Ela compreende uma unidade regional, como uma região metropolitana ou aglomeração urbana, que atende a três requisitos específicos:

- Formalização por lei complementar estadual;
- Adoção de estrutura de governança (conforme art. 8º do Estatuto da Metrópole);
- Plano de desenvolvimento urbano integrado.

Cumprindo esses três requisitos, a unidade regional é considerada em gestão plena e, portanto, pode acessar apoio financeiro da União.

Estrutura de governança das unidades regionais

O art. 8º do Estatuto da Metrópole define a estrutura de governança das unidades regionais, mas apresenta algumas imprecisões terminológicas que dificultam a interpretação jurídica. Segundo o dispositivo, a estrutura básica de uma unidade regional deve incluir:

- Instância executiva: composta por representantes do Poder Executivo dos entes federativos que integram a unidade regional;
- Instância colegiada deliberativa: deve contar com representantes da sociedade civil;
- Organização pública: pode referir-se a consórcios interfederativos ou empresas públicas com capital compartilhado entre os entes da unidade regional.
- Sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas: aparato tecnológico para acompanhamento de recursos e execução das funções públicas de interesse comum.

Críticas ao art. 8º

O art. 8º utiliza termos que não são tecnicamente precisos, como "instância" e "organização pública", pouco comuns no direito administrativo. Esses termos geram confusão sobre o que exatamente está sendo referido:

- Instância executiva: geralmente, instâncias executivas são compostas por poucos membros com funções concretas, mas o Estatuto exige a inclusão de representantes de todos os entes federativos;
- Instância colegiada deliberativa: o Estatuto menciona apenas a necessidade de incluir representantes da sociedade civil, mas não detalha a inclusão de representantes de todos os entes políticos da unidade regional;
- Organização pública: pode ser interpretada como um consórcio interfederativo, uma empresa pública ou uma autarquia interfederativa, mas o termo é vago.

- Sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas: refere-se a um sistema tecnológico para gerenciamento de recursos e prestação de contas das atividades regionais.

Governança e corresponsabilidade

O Estatuto da Metrópole enfatiza a governança compartilhada e a corresponsabilidade entre os municípios e o Estado dentro de uma unidade regional.

Isso implica que todas as decisões e responsabilidades são assumidas conjuntamente pelas esferas de governo envolvidas.

Entretanto, surgem questões práticas sobre como manejar a responsabilidade do Estado e dos municípios na execução das funções públicas de interesse comum.

Princípios e diretrizes de governança

Nos arts. 6º, 7º e 8º, o Estatuto estabelece princípios de governança, como:

- Prevalência do interesse comum sobre o local: deve-se priorizar o interesse regional;
- Observância das peculiaridades regionais e locais ao desenvolver funções públicas de interesse comum;
- Gestão democrática em conformidade com os arts. 43 a 45 do Estatuto da Cidade;
- Promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito das unidades regionais.

Decisão do STF na ADI 6.911

A ADI 6.911, julgada em 2022, é relevante para a governança das unidades regionais. O STF decidiu que a falta de sistemas integrados, como saneamento básico, não impede a criação de uma unidade regional.

Além disso, declarou inconstitucional a concentração de poder decisório em um único ente federado, como visto na lei de Alagoas que dava 60% dos votos ao Estado na Assembleia Metropolitana e no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.

Essa decisão reforça que, embora o interesse regional prevaleça, os municípios mantêm sua autonomia e a titularidade das funções públicas de interesse comum é compartilhada entre todos os entes federativos da unidade regional.