

Pressupostos para unidades regionais

Antes de abordar os requisitos para a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, é fundamental compreender os pressupostos dessas unidades regionais. Elas devem, obrigatoriamente, envolver dois ou mais municípios limítrofes.

Não se pode conceber unidades regionais compostas por um único município ou por municípios sem contato territorial direto.

Outro pressuposto é o desejo desses entes políticos de estabelecer funções públicas de interesse comum e compartilhar a organização, o planejamento ou a execução dessas funções.

Requisitos para a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas

Com os pressupostos em mente, serão analisados os requisitos para a criação dessas unidades regionais. Existem três etapas principais:

1. Elaboração de estudos técnicos
2. Realização de participação popular
3. Elaboração e aprovação de lei complementar estadual

Elaboração de estudos técnicos

A elaboração de estudos técnicos é crucial para analisar a viabilidade da unidade regional.

Esses estudos devem avaliar a afinidade entre os municípios, a possibilidade de gestão comum, os impactos orçamentários e financeiros, e os benefícios potenciais, como o compartilhamento de infraestrutura e pessoal.

Embora o Estatuto da Metrópole não especifique o conteúdo dos estudos, podemos analogamente referenciar o art. 18, § 4º da Constituição, que trata dos estudos de viabilidade para criação, fusão, incorporação ou desmembramento de municípios.

Art. 18 [...]

§ 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.

Realização de participação popular

A participação popular é um requisito indispensável, conforme o Estatuto da Metrópole.

É necessário organizar audiências públicas em todos os municípios envolvidos, não apenas em alguns. Audiências públicas são sessões de debate onde o projeto é apresentado à população e os governantes ouvem as considerações, críticas e recomendações dos cidadãos. Nas audiências, quatro direitos básicos devem ser garantidos aos participantes:

- Direito de acesso aos autos: a população deve ter acesso ao projeto, estudos técnicos e outros documentos relevantes.
- Direito de participação efetiva: todos devem poder expressar suas opiniões.
- Consideração das manifestações: as autoridades devem analisar as manifestações, embora não estejam vinculadas a elas.
- Resposta às manifestações: as autoridades devem oferecer respostas coletivas ou individualizadas.

Elaboração e aprovação de lei complementar estadual

A criação de uma unidade regional deve ser formalizada por meio de uma lei complementar estadual, conforme exigência do Estatuto da Metrópole e da Constituição (art. 25, § 3º).

A lei deve ser aprovada por maioria absoluta na Assembleia Legislativa estadual. A lei é compulsória para os municípios envolvidos, que não têm a opção de se excluir da unidade regional após sua aprovação.

O STF já decidiu que essa compulsoriedade não diminui a autonomia municipal, pois as funções públicas de interesse comum são compartilhadas entre os entes federativos (ADI 1.842).

Casos envolvendo mais de um Estado

Se uma unidade regional envolver municípios de mais de um estado, será necessária a aprovação de leis complementares por todos os estados federados envolvidos.

Até a aprovação por todos, a unidade terá validade apenas para os municípios dos estados que já tiverem aprovado a respectiva lei (art. 4º, parágrafo único do Estatuto da Metrópole).

Art. 4º [...]

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

respectiva lei.

Conteúdo mínimo da lei complementar

O Estatuto da Metrópole estabelece um conteúdo mínimo para a lei complementar estadual (art. 5º):

- Municípios que integram a unidade regional;
- Campos funcionais ou funções públicas de interesse comum;
- Conformação da estrutura de governança interfederativa;
- Meios de controle social da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

Decisão do STF sobre a aprovação pela Câmara de Vereadores

Em decisão recente, o STF considerou inconstitucional exigir a aprovação da Câmara de Vereadores para que um município participe de uma unidade regional.

A aprovação da lei complementar estadual é suficiente para integrar o município automaticamente à unidade regional, sem necessidade de aprovação pela Câmara Municipal.

Para a criação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, são necessários estudos técnicos detalhados, participação popular através de audiências públicas e a aprovação de uma lei complementar estadual. Esses requisitos garantem a viabilidade e legitimidade das unidades regionais, promovendo a gestão compartilhada de funções públicas de interesse comum.