

Nota Preliminar do Colegiado dos Procuradores e Advogados dos Poderes Executivos Municipais da Região da Grande Florianópolis – COPAEM/GRANFPOLIS¹ para Audiência Pública do dia 09/08/2017 às 10h na Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Tendo entrado em vigor no dia 13 de janeiro de 2015, a Lei nº 13.089/2015, ou Estatuto da Metrópole, instituiu normas gerais para o atendimento de disposições constitucionais relativas à instituição de região metropolitana, estrutura de governança interfederativa e de funções públicas de interesse comum.

Ocorre que, no ano anterior, o Estado de Santa Catarina editou sua Lei Complementar nº 636/2014, que “institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Sudarf) e estabelece outras providências”.

Ou seja: já se contava com uma norma que instituíria e organizava uma Região Metropolitana *antes* do advento do marco regulatório federal sobre a matéria. Tal fato ensejou a necessidade de se promover o alinhamento da norma estadual com o Estatuto da Metrópole.

Desta feita, no mês de março do corrente, Sua Excelência o Senhor Governador do Estado submeteu à tramitação legislativa o [PLC nº 0007.3/2017], que, a seu turno, ora motiva a realização da presente Audiência Pública.

¹ O Colegiado dos Procuradores e Advogados dos Poderes Executivos Municipais da Região da Grande Florianópolis – COPAEM/GRANFPOLIS, considero oportuno esclarecer que este se consubstancia em um órgão de integração dos órgãos jurídicos das Administrações Municipais que compõem a Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis - GRANFPOLIS em assuntos relativos à área de direito público.

Além disso, a entidade tem por finalidade promover a integração dos serviços jurídicos executados pelos procuradores, assessores jurídicos e advogados municipais, buscando o fortalecimento da advocacia pública municipal e a solução de conflitos que sejam comuns aos Municípios da Região.

Quanto à esta nota preliminar, ela é fruto de deliberação dos Prefeitos integrantes da Associação dos Municípios da Grande Florianópolis – GRANFPOLIS, bem como de debates ocorridos no âmbito de 3 (três) reuniões técnicas ocorridas em 10 e 28 de julho e 04 de agosto do corrente ano, onde Procuradores, Assessores Jurídicos municipais, além de outros profissionais integrantes de equipe multidisciplinar dos Municípios, e será encaminhada às autoridades estaduais competentes a fim de enriquecer o debate das questões afetas à Região Metropolitana da Grande Florianópolis e ao aprimoramento do arranjo legal estadual que disciplina o tema.

Na exposição de motivos da proposição legislativa, ora em tramitação, justificou-se a alteração da Lei Complementar nº 636/14 diante da “edição da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o chamado Estatuto da Metrópole”, pois que “à vista das disposições e exigências do Estatuto da Metrópole, restou desatualizada a Lei Complementar nº 636, de 2014, em que pese tenha sido recentemente editada, circunstância que impõe a sua atualização”.

Sendo assim, da leitura do [PLC 0007.3/2017] se pode verificar que o objetivo de atualização supracitado não logrará êxito, não só devido a conteúdos insertos em sede de seus respectivos dispositivos, como, também, porque não trouxe solução para outros conteúdos da Lei em vigor. Isso se verifica nos dois casos – Lei Complementar em vigor e PLC – especialmente quanto aos temas da *autonomia municipal, estrutura da governança interfederativa, e das fontes de receita*, senão vejamos:

Sobre a estrutura da Governança Interfederativa:

Tanto na Lei Complementar nº 636/2014 quanto no [PLC 0007.3/2017], se verificam tentativas de regular o compartilhamento de competências entre o Estado de Santa Catarina e os Municípios que compreendem a Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Entretanto, a métrica que se adotou para a promoção de aludido compartilhamento não conduziu, de forma suficientemente clara, ao atendimento das determinações do Capítulo III do Estatuto da Metrópole, especialmente na estruturação, distribuição e detalhamento de atribuições aplicáveis: à *SUDERF*, ao *Colégio Superior* e ao *CODERF*.

Quanto à *SUDERF*, o [PLC 0007.3/2017] reforça a sua atribuição de autarquia executora da Política Metropolitana da Região da Grande Florianópolis, o que parece não ser apropriado.

Isto porque, tanto a Lei Complementar em vigor quanto a proposição legislativa em comento dão margem à interpretação de que a SUDERF é, ao mesmo tempo, a instância executiva a que se refere o inciso I do art. 8º do Estatuto da Metrópole e a organização pública com funções técnico-consultivas, esta por sua vez referida no inciso III do mesmo artigo.

Cumpra evidenciar, ainda, que existem outras formas de se executar as funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Neste sentido, indaga-se: *os municípios concordam com a estrutura de governança em vigor?*

Com relação ao Colégio Superior, este não possui competências adequadamente detalhadas e necessárias para que possa atuar como aquela instância executiva que, segundo o inciso I do art. 8º do Estatuto da Metrópole, deve ser “composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas”.

No que tange, ainda, ao Colégio Superior, além do necessário ajuste nas suas competências, algumas questões deveriam ser consideradas: (i) deve restar bem aclarada a condição dos Municípios integrantes da Área de Expansão nesse contexto de governança interfederativa, pois, da forma como se encontra atualmente regulado, verifica-se o risco de se abrir margem a uma interpretação mais ampla, de forma a lhes acarretar obrigações que ao menos ainda não lhes cabem; (ii) o peso no poder de decisão talvez deva ser proporcional ao porte do município; (iii) a exemplo do que já ocorre com o CODERF, é válido prever a competência de elaborar seu regimento interno.

Já com relação ao CODERF, este não contempla na sua estrutura a necessária pluralidade de atores que o devem compor, especialmente quanto à Sociedade Civil. Isto pode, inclusive, comprometer a segurança jurídica de suas decisões.

Existe algo previsto no PLC 0007.3/2017 que causa estranheza: a competência que lhe tenta atribuir de elaborar e revisar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, algo incompatível com a natureza de um órgão colegiado!

Sobre a autonomia municipal:

O PLC 0007.3/2017 deveria detalhar mais claramente e, sobretudo, redistribuir competências entre os componentes da estrutura organizacional a que se refere o art. 7.º da Lei Complementar nº 636/2014, como, por exemplo, as previstas nos termos dos incisos I, II, IV, VII, VIII, IX, XI e XIII do art. 6º do mesmo diploma legal. Da forma como está posto, abre-se margem a questionamentos acerca da constitucionalidade e legalidade, no que se refere à autonomia municipal.

Da forma como a matéria se encontra regulada, se procedida uma leitura da Lei Complementar nº 636/2014 à luz da autonomia municipal, não é difícil se constatar que o tratamento conferido aos municípios mais se aproxima ao regime constitucional anterior, onde sequer existia autonomia municipal, cabendo ao Estado o papel de ente soberano nas matérias atinentes à política de desenvolvimento e expansão urbanas. Ressalte-se que o PLC 0007.3/2017 recrudescer essa lógica, ainda que se possa alegar a existência de homologação das decisões do Estado no âmbito do Colégio Superior, o que, aliás, tem se demonstrado ineficaz.

Finalmente quanto ao tema do respeito à autonomia municipal, convém ressaltar o *entendimento unânime do STF (ADIN 1842/RJ)*, segundo o qual a gestão associada compulsória dos municípios *não transfere ou autoriza que se transfira automaticamente para os Estados as competências municipais*. Também é unânime no STF que, *num órgão colegiado, nenhum ente federado pode deter controle absoluto*.

Sobre as fontes de receita:

O art. 19 da Lei Complementar nº 636/2014, em seus incisos, acarreta violação à autonomia municipal, dada a interferência direta nos recursos das administrações municipais. Sequer se verifica, por exemplo, a devida articulação com as respectivas legislações orçamentárias, ou resguardo de recursos da União, destinados aos municípios.

Seja na Lei Complementar em vigor seja no PLC, verifica-se um desequilíbrio quanto à disponibilização de recursos para custeio da Região Metropolitana. Isto porque os Municípios delegam a prestação de importantes serviços públicos e disponibilizam consideráveis fontes de receita, estas fundamentais à sua sobrevivência, enquanto que o Estado recebe tal delegação e disponibiliza recursos em menor proporção.

Destaca-se aqui a intenção de se destinar recursos provenientes da arrecadação das multas previstas na Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997. Ainda que se alegue que o recurso proveniente das multas de trânsito se restringirá à área de atuação da SUDERF, tem-se por ilegal a utilização desta fonte de custeio, dado o previsto no art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, e devidamente detalhado em Resolução do CONTRAN (191/06).

Em suma: *tal questão requer debate mais aprofundado com os municípios*, tendo em vista a existência de outras formas de financiamento do planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum.

Por tudo o que foi exposto e em sede de conclusão da presente nota técnica, entende-se que, para que a estrutura de governança interfederativa prevista na Lei Complementar nº 636/2014 possa restar atualizada, será necessário promover bem mais ajustes que o oferecido no âmbito do PLC em tela, no mínimo quanto a composições e competências.

Sendo assim, para viabilizar o efetivo funcionamento da Região Metropolitana, buscando convergir os interesses de todos os entes federados envolvidos, urge que seja promovida uma maior e melhor discussão sobre a matéria.

Para tanto, é indispensável:

- 1) a retirada de tramitação do PLC 0007.3/2017;
- 2) a formatação de um meio adequado de discussão da matéria envolvendo os entes federados, por meio de seus gestores e técnicos, tendo em vista a devida atualização da Lei Complementar 636/2014 com base no Estatuto da MetrÓpole;
- 3) que o produto dessa discussão seja submetido ao crivo do CODERF, e, principalmente, à aprovação de uma nova proposição legislativa pelo Colégio Superior, sobretudo porque este não foi consultado quanto ao PLC em comento. Ato contínuo, seja essa proposição submetida à tramitação legislativa.