

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS

MENSAGEM Nº 90.

Palmas, 16 de dezembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Estadual **AMÉLIO CAYRES DE ALMEIDA**  
Presidente da ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS  
N E S T A

Senhor Presidente,

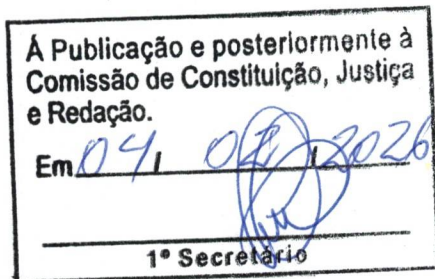
Comunico a Vossa Excelência que, pelas razões a seguir expendidas e consoante os termos do art. 29, inciso II, da Constituição do Estado, decidi **vetar integralmente o Autógrafo de Lei Complementar nº 9**, de 25 de novembro de 2025, que "Institui a Região Metropolitana de Araguaína, e adota outras providências."

Preliminarmente, registro que, instada a se manifestar, a Secretaria do Planejamento e Orçamento encaminhou a Manifestação Técnica (Parecer Técnico nº 6/2025/DIGTS e Parecer Jurídico nº 51/2025/ASJUR/SEPLAN), que segue anexa, e à qual adoto como razões de veto ao aludido Autógrafo de Lei, apontando, em síntese, vício formal de iniciativa e inobservância dos requisitos do art. 25, §3º, da Constituição Federal e da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole.

Adicionalmente, a Manifestação consignou que a proposição, além de não atender aos requisitos legais e constitucionais de regência, não observa as regionalizações oficiais de planejamento do Poder Executivo, em especial a Divisão Regional de Planejamento instituída pela Portaria SEPLAN nº 91/GASEC/2024, bem como o modelo territorial adotado no PPA 2024-2027, ambos fundados em critérios técnicos consolidados, o que compromete a coerência e a racionalidade das políticas públicas de planejamento e gestão territorial do Estado.

Assim, Senhor Presidente, tendo em vista as razões expendidas acima e a Manifestação Técnica referenciada, as quais submeto à elevada apreciação desse Egrégio Sodalício, vejo-me compelido a **vetar integralmente o Autógrafo de Lei Complementar nº 9**, de 25 de novembro de 2025.

Atenciosamente,



WANDERLEI BARBOSA Assinado de forma digital por  
WANDERLEI BARBOSA  
CASTRO:34277323120 CASTRO:34277323120  
Dados: 2025.12.18 17:02:43 -03'00'

**WANDERLEI BARBOSA CASTRO**  
Governador do Estado

**SGD: 2025/13019/011694**

REFERÊNCIA: **OFÍCIO Nº 1809/CCI**  
INTERESSADO: **Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins - SEPLAN**  
ASSUNTO: **Análise do Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025, de autoria parlamentar, que “institui a Região Metropolitana de Araguaína, e adota outras providências.”**

**PARECER TÉCNICO - 06/2025/DIGTS**

## 1. OBJETIVO

O presente documento tem por objetivo atendimento ao OFÍCIO Nº 1809/CCI de 3 de dezembro do corrente (SGD 2025/09029/007819) para análise e manifestação quanto ao Autógrafo de Lei Complementar nº 09, de 26 de novembro de 2025, de autoria parlamentar, que “institui a Região Metropolitana de Araguaína, e adota outras providências.”

Na análise, buscam-se examinar a aderência técnica e territorial da proposta, considerando os dispositivos legais aplicáveis, os fundamentos constitucionais pertinentes, bem como as bases técnicas de planejamento e regionalização adotadas pelo Poder Executivo Estadual.

Encaminhado pelo Poder Legislativo, o autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025, originário do Projeto de Lei Complementar nº 01/2025, cria a Região Metropolitana de Araguaína, composta por 46 municípios, com objetivo promover o planejamento regional, a cooperação entre os três níveis de governo, a utilização equilibrada do território mediante controle dos empreendimentos públicos e privados, a integração do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, e a redução das desigualdades sociais e regionais.

## 2. FUNDAMENTOS TÉCNICOS E LEGAIS

### 2.1. Da Regionalização e Organização Administrativa do Estado do Tocantins

Com base no estudo “*Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins*”, publicado no ano de 2024 pela Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins, foram identificados 15 estudos e propostas de regionalização com propósitos de planejamento governamental, gestão territorial e elaboração de políticas públicas no Tocantins. Também foram elencadas duas regionalizações oriundas de leis estaduais complementares, que criaram regiões metropolitanas. Foram espacializadas sete recortes distintos de regionalizações utilizadas como base para elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Estado considerando-se a partir do PPA 1992-1995, todas instituídas em leis específicas.

Com referencia a trabalhos realizados por órgãos federais, elencam-se estudos regionais realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: (i) Mesorregiões e Microrregiões Geográficas (IBGE, 1990); (ii) “Regiões de Influência das Cidades 1993” (IBGE, 2000); (iii) Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008); (iv) Divisão Urbano-Regional (IBGE, 2013); (v) Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (IBGE 2017); (vi) Regiões de Influência das Cidades – 2018 (IBGE, 2020); e (vii) Divisão Urbano-Regional do Brasil (IBGE, 2021).

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: José Anunciação Batista Filho EM 16/12/2025 10:31:33

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: SERGISLEI SILVA DE MOURA EM 16/12/2025 09:22:08

EXISTEM MAIS 2 SIGNATÁRIOS, NA PÁGINA DE ASSINATURA

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 0E2AB857023A14F3 | SGD:2025/13019/011694



Quanto às regionalizações executadas pelo Executivo Estadual, indicam-se oito documentos. A primeira regionalização definida pela administração estadual foi institucionalizada por meio do Decreto Estadual nº 47/89, de 2 de janeiro de 1989, sendo criadas 12 (doze) Regiões Administrativas abrangendo os 79 municípios então existentes. No ano de 1989 a administração estadual elevou de 12 (doze) para 15 (quinze) as Regiões Administrativas, por meio do Decreto Estadual nº 791/89 de 15 de maio de 1989.

Ainda no ano de 1989, foi elaborada uma proposta alternativa para Regionalização Administrativa do Tocantins, por meio do documento Relatório sobre o Processo de Regionalização Administrativa (ASPLAN, 1989). No ano de 1992, por meio do documento Tocantins: Realidade e Perspectivas (Tocantins, 1992), foi proposta a regionalização por áreas denominadas Regiões de Planejamento – RP.

No ano de 1997 foi elaborada a regionalização em Regiões Programa (SEPLAN, 1997). Realizada com base em critérios de homogeneidade de formação histórica e base econômica, consideração de aspectos físicos que definem uma paisagem natural específica, contiguidade entre municípios, conectividade interna entre as sedes municipais e equilíbrio entre regiões quanto à dimensão territorial e, na medida do possível, quanto ao coeficiente populacional.

No ano de 1999 foi elaborada a regionalização segundo Regiões Administrativas e Áreas Programa, publicada nos documentos “Atlas do Tocantins: Subsídios ao Planejamento da Gestão Territorial” (Seplan, 1999) e “Tocantins 2020” (Seplan, 1999). Em 2004, foi elaborada nova divisão regional, por intermédio do documento “Guia de Incentivos: Oportunidades de Negócios no Tocantins” (Seplan, 2005).

No ano de 2024, foi publicado o documento “Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins”, instituído por meio da PORTARIA SEPLAN Nº 91/GASEC de 18 de outubro de 2024, publicada no Diário Oficial nº 6.682, de 22 de outubro de 2024, que institui a divisão regional do Estado do Tocantins para fins de planejamento e formulação dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos Anuais.

## 2.2. Regiões Metropolitanas Instituídas

Na década de 2010 foram instituídas duas regiões metropolitanas no estado do Tocantins, por iniciativa do Poder Executivo, destinadas a unificar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A Lei Complementar nº 90, de 30 de dezembro de 2013, instituiu a Região Metropolitana de Palmas, composta por 16 (dezesesseis) municípios. De forma análoga, a Região Metropolitana de Gurupi, composta por 18 (dezoito) municípios, foi instituída por meio da Lei Complementar nº 93, de 3 de abril de 2014.

Para o delineamento dos agrupamentos municipais das mencionadas Regiões Metropolitanas foram utilizadas as bases técnicas disponíveis no período, e considerada a regionalização definida no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2012/2015, mediante a Lei Estadual nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011.

No ano de 2025, por iniciativa do Legislativo Estadual, aprovou-se a inclusão de municípios até então não pertencentes à Região Metropolitana de Palmas, por meio da Lei Complementar nº 165 de 14 de maio de 2025, e da Lei Complementar nº 167, de 21 de julho de 2025.

Ressalta-se que a proposta de alteração da Região Metropolitana de Palmas por meio da Lei Complementar nº 165/2025 foi objeto do PARECER TÉCNICO - 01/2025/DIGTS da SEPLAN (SGD 2025/13019/003210), em atendimento ao OFÍCIO Nº 457/CCI de 5 de março do corrente (SGD 2025/09029/002241) da Casa Civil. Informa-se que a análise técnica indicou que o estudo “Regiões de





*Planejamento do Estado do Tocantins*”, elaborado pela Secretaria do Planejamento e Orçamento em 2024, deveria ser utilizado como fundamento para a proposta.

### 2.3. Planos Plurianuais

No âmbito do Plano Plurianual (PPA), é realizado o planejamento em médio prazo de forma regionalizada, com enfoque territorial participativo, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado do Tocantins de 1989.

O PPA constitui o principal instrumento de planejamento de médio prazo da Administração Pública, organizado para estabelecer as diretrizes estratégicas, objetivos e metas governamentais, conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, que determina:

“§ 1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

O comando constitucional é expresso ao exigir que o planejamento seja regionalizado, o que implica considerar as especificidades territoriais, socioeconômicas, ambientais e culturais das diferentes regiões do Estado. Trata-se de reconhecimento explícito da heterogeneidade do território brasileiro e da necessidade de que o planejamento seja sensível às dinâmicas locais e intermunicipais.

No âmbito estadual, a Constituição do Estado do Tocantins (1989), ao replicar e detalhar o modelo federativo reforça esse entendimento. O artigo 125 da Constituição Estadual estabelece:

“Art. 125. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Além disso, o artigo 4º da mesma Constituição define como princípios da Administração Pública Estadual a redução das desigualdades regionais, o desenvolvimento econômico e social equilibrado e a promoção da participação popular – pilares que orientam o modelo de planejamento participativo adotado nos PPAs recentes.

Dessa forma, a própria organização do PPA deve refletir a realidade territorial do Tocantins, respeitando diferenças regionais e fortalecendo a capacidade de intervenção do Estado conforme características específicas de cada região.

Não foram realizados eventos regionalizados nos dois primeiros PPAs - 1992-1995 e 1996-1999, conforme analisado nas Leis Estaduais nº 387/1992 (Tocantins, 1992) e 800/1995 (Tocantins, 1995).

O PPA 2000-2003 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 1.118 de 16 de dezembro de 1999; na sua elaboração foram realizadas reuniões em 10 regiões. O PPA 2004-2007 foi realizado em 16 regionais, e instituído por meio da Lei Estadual nº 1.430 de 16 de dezembro de 2003. O PPA 2008-2011 foi realizado em 14 regionais, tendo sido instituído por meio da Lei Estadual nº 1.860 de 6 de dezembro de 2007.

O PPA 2012-2015 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 2.538 de 16 de dezembro de 2011; para sua elaboração foram definidas nove macrorregiões e respectivas sedes. O PPA 2016-2019 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 3.051 de 21 de dezembro de 2015; nove regiões de planejamento foram utilizadas como referência na regionalização e respectivas sedes dos encontros regionais.

O PPA 2020-2023 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 3.621 de 18 de dezembro de 2019. Para sua elaboração foram definidas dez regiões e respectivas sedes dos encontros regionais. A regionalização,





bem como a definição dos municípios sedes das Consultas Públicas atenderam os critérios socioeconômicos, políticos, históricos e geográficos.

O PPA 2024-2027 foi instituído por meio da Lei Estadual nº 4.373 de 9 de janeiro de 2024. Para sua elaboração foram mantidas as mesmas regiões definidas no Plano Plurianual 2020-2023.

A partir dos PPAs elaborados após os anos 2000, o Tocantins adotou de forma crescente a prática de consultas públicas regionalizadas, o que se alinha plenamente às determinações constitucionais federal e estadual. Esse mecanismo visa:

1. Garantir a participação social, conforme diretrizes constitucionais (art. 1º, parágrafo único; art. 37, Constituição Federal/1988; e art. 4º da Constituição do Estado do Tocantins/1989).
2. Incorporar demandas específicas de cada região, assegurando planejamento territorial efetivo e não apenas formal.
3. Refletir a diversidade socioeconômica estadual, essencial para formulação de políticas públicas adequadas.
4. Fortalecer a legitimidade do PPA, uma vez que a sociedade participa da construção de prioridades regionais.

#### 2.4. Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins

A PORTARIA SEPLAN Nº 91/GASEC de 18 de outubro de 2024, publicada no Diário Oficial do Estado do Tocantins nº 6682, instituiu a Divisão Regional do Estado do Tocantins para fins de Planejamento e Formulação dos Planos Plurianuais e dos Orçamentos Anuais – figura na próxima página. A regionalização, para o planejamento governamental do Estado do Tocantins, tem o objetivo de estabelecer um referencial geográfico para aperfeiçoamento das atividades de planejamento, monitoramento e implementação de políticas públicas em âmbito regional. Com base na referido fundamento legal, os planos de desenvolvimento regional e as metas da Administração Pública Estadual, estabelecidas nos Planos Plurianuais e nas Leis Orçamentárias Anuais, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, serão regionalizadas com base no recorte regional estabelecida nesta Portaria.

A regionalização instituída pela referida Portaria foi fundamentada no estudo “*Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins*”, elaborado pela Secretaria do Planejamento e Orçamento no ano de 2024 e disponibilizado no endereço <https://www.to.gov.br/seplan/regioes-de-planejamento/4w9ohhdsv6ke>. No estudo foram definidas oito Regiões e três Macrorregiões de Planejamento com base em critérios técnicos relacionados à polarização das cidades e suas relações de influência, características geográficas homogêneas, formação histórico-social, características socioeconômicas, produção e fluxo agropecuário.

A análise foi apoiada em documentos de referência elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - *Regiões de Influência das Cidades 2018* (IBGE, 2020), Divisão do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017 (IBGE, 2017), em estudos técnicos realizados no escopo do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Tocantins - Mapeamento das Regiões Fitoecológicas (SEPLAN, 2013), Diagnóstico da Dinâmica Social e Econômica do Tocantins (SEPLAN, 2016), Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico do Tocantins (SEFAZ, 2021), em informações disponíveis na Base de Dados Geográficos do Tocantins (SEPLAN, 2022), e em uma série de dados estatísticos sistematizados pela SEPLAN.

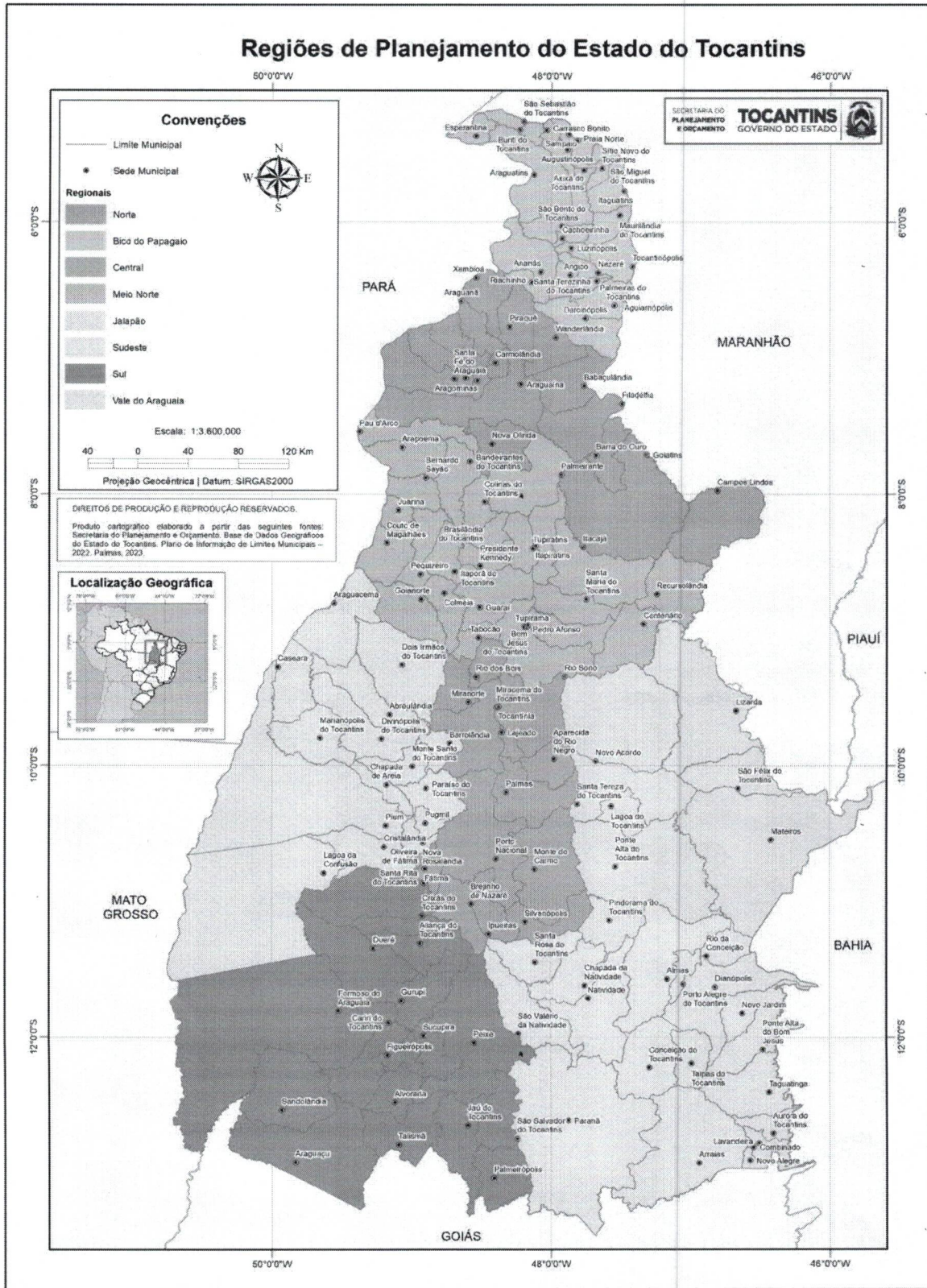
ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: José Anunciação Batista Filho EM 16/12/2025 10:31:33

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: SERGISLEI SILVA DE MOURA EM 16/12/2025 09:22:08

EXISTEM MAIS 2 SIGNATÁRIOS, NA PÁGINA DE ASSINATURA

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 0E2AB857023A14F3 | SGD:2025/13019/011694





ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: José Anuniação Batista Filho EM 16/12/2025 10:31:33

ASSINADO POR LOGIN E SENHA POR: SERGISLEI SILVA DE MOURA EM 16/12/2025 09:22:08

EXISTEM MAIS 2 SIGNATÁRIOS, NA PÁGINA DE ASSINATURA

Verifique a autenticidade deste documento em <https://sgd.to.gov.br/verificador> informando o código: 0E2AB857023A14F3 | SGD:2025/13019/011694





Em termos metodológicos, a regionalização do planejamento do Estado do Tocantins foi definida a partir da integração dos componentes de polarização, homogeneização e planejamento. O primeiro identificou e hierarquizou os polos urbanos e suas redes de influência. O segundo componente delimitou regiões com características físicas, econômicas, sociais ou culturais semelhantes (homogêneas); foram também considerados como parâmetros a contiguidade geográfica dos municípios na mesma região e o relativo equilíbrio em termos de superfície territorial entre as regionalizações definidas. No que diz respeito ao planejamento governamental, a regionalização do espaço geográfico permitiu a individualização das características regionais de forma a ampliar a capacidade de planejamento e integração das políticas públicas estaduais.

A unidade espacial básica utilizada foi o município, tendo em vista a necessidade de estabelecer regiões de planejamento com base na divisão político-administrativa do estado.

As Macrorregiões são formadas por agrupamentos de Regiões socioeconomicamente afins, visando aprimorar a gestão pública, facilitando a adaptação de políticas e investimentos às necessidades locais. Cada macrorregião é estruturada em torno de um centro urbano de maior porte, com ampla oferta de serviços e capacidade de polarização, organizando a rede urbana e promovendo um desenvolvimento equilibrado no estado.

A regionalização de planejamento governamental do Tocantins foi definida em oito Regionais - Bico do Papagaio, Norte, Meio Norte, Vale do Araguaia, Central, Jalapão, Sul e Sudeste - e três Macrorregionais: Sul, Centro e Norte. Cada uma dessas unidades espaciais possui hierarquia urbana e rede de influência em âmbito Intrarregional - que ocorre dentro de uma única região, Inter-regional - que ocorrem entre múltiplas regiões e Interestadual - que se realiza de estado para estado. O fluxo de deslocamento para acessar bens e serviços possui padrões de deslocamento diferenciados regionalmente; este fluxo foi sistematizado com base na matriz de relacionamento das ligações entre cidades do IBGE (*Regiões de Influência das Cidades 2018* - IBGE, 2020), e está disponível no Apêndice do documento *Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins* (SEPLAN, 2024).

Destaca-se que, além da mencionada Portaria SEPLAN Nº 91/GASEC/2024, regionalizações similares de municípios foram instituídas nos Planos Plurianuais 2020-2023 (Lei Estadual Nº 3.621 de 18 de dezembro de 2019) e 2024-2027 (Lei Estadual nº 4.373 de 9 de janeiro de 2024), atendendo a critérios socioeconômicos, históricos e geográficos, e com adaptação no quantitativo de regionais.

Com relação ao autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025, destaca-se inicialmente que não há indicação de estudos técnicos e audiências públicas para delimitação dos municípios que comporão a Região Metropolitana de Araguaína, conforme determina a Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015 – Estatuto da Metrópole. Sequencialmente, indica-se que o agrupamento contíguo de 46 municípios delineado na referida Região Metropolitana, está em desconformidade com o recorte espacial definido por meio do documento “*Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins*” (Portaria SEPLAN Nº 91/GASEC/2024), ou similares, bem como enquadramentos legais previstos por meio do Plano Plurianual (Lei Estadual nº 4.373/2024).

## 2.5. Do Estabelecido na Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, §3º, confere aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos seguintes termos:

§ 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.

A leitura sistemática do dispositivo constitucional impõe três condicionantes essenciais para a instituição dessas unidades territoriais de governança interfederativa:

- (i) necessidade de lei complementar estadual;
- (ii) agrupamento de municípios limítrofes, o que decorre de um critério espacial e funcional relacionado à continuidade territorial; e
- (iii) finalidade de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum, o que remete à gestão compartilhada de políticas que extrapolam a capacidade de atuação isolada de um único município.

Em decorrência do pacto federativo, a criação de regiões metropolitanas não se configura como simples recorte territorial, mas como instrumento de cooperação interfederativa, devendo observar a exigência constitucional de integração real entre os entes municipais envolvidos.

No caso do Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025, observa-se que a formação do agrupamento composto por 46 municípios não observa o requisito constitucional da limitação espacial contígua. Ademais, a ausência de estudos técnicos que demonstrem a existência de funções públicas de interesse comum efetivamente metropolitanas descaracteriza a natureza do instrumento previsto pela Constituição.

Esses elementos comprometem a aderência constitucional da proposta, especialmente diante da inexistência de justificativa técnica que estabeleça coerência espacial, funcional ou institucional entre todos os municípios listados no Autógrafo.

## 2.6. Do conceito de Região Metropolitana

A conceituação de Região Metropolitana decorre tradicionalmente da literatura urbanística, do direito administrativo e das diretrizes estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. De forma geral, compreende-se região metropolitana como uma aglomeração urbana estruturada, caracterizada por intensa integração socioeconômica e funcional, articulada em torno de um centro urbano que exerce papel de comando político, econômico e territorial.

O IBGE define região metropolitana como uma unidade instituída por lei complementar estadual, formada por municípios limítrofes fortemente articulados, com elevada densidade demográfica e presença de funções públicas de interesse comum – tais como mobilidade urbana, saneamento, uso do solo, habitação, desenvolvimento econômico e gestão ambiental. Assim, trata-se de um espaço funcionalmente integrado e não apenas um agrupamento territorial administrativo.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) reforça esse entendimento ao determinar, em seu artigo 41, inciso I, que é obrigatório o Plano Diretor para os municípios integrantes de regiões metropolitanas. Tal dispositivo evidencia que regiões metropolitanas são estruturas urbanas complexas, demandando instrumentos de planejamento territorial integrados.

De forma mais específica, o Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089/2015), diploma normativo que regulamenta o §3º do art. 25 da Constituição Federal, estabelece parâmetros objetivos para criação dessas unidades territoriais. O Estatuto define região metropolitana como:

“[...] unidade regional instituída pelos Estados mediante lei complementar, composta por agrupamento de Municípios limítrofes, caracterizada por relações de





interdependência funcional de natureza urbana, com o objetivo de integrar funções públicas de interesse comum.”

Além disso, determina, em seu art. 3º, §2º, que:

“§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial.”

Essa exigência legal confere caráter técnico-procedimental obrigatório, garantindo que a instituição de regiões metropolitanas seja fundamentada em diagnósticos consistentes e embasada em processo participativo e transparente. Tais estudos devem demonstrar, entre outros elementos:

- (a) níveis de integração urbano-funcional,
- (b) fluxos de mobilidade e serviços,
- (c) dinâmicas econômicas interdependentes,
- (d) vínculos territoriais e regionais, e
- (e) caracterização das funções públicas de interesse comum.

Portanto, para que uma região metropolitana seja legítima, é indispensável que haja coerência técnica, homogeneidade funcional, continuidade territorial e justificativa demonstrada por estudo especializado, o que não se verifica no Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025, que apresenta agrupamento amplo e heterogêneo de municípios, sem vínculos metropolitanos caracterizados e sem atendimento ao procedimento previsto no Estatuto da Metrópole.

### 3. CONCLUSÃO

A análise técnica evidencia que o Autógrafo de Lei Complementar nº 09, de 26 de novembro de 2025, não atende aos critérios constitucionais e legais estabelecidos para a criação de regiões metropolitanas. A ausência de estudos técnicos específicos, a falta de demonstração de integração funcional entre os municípios propostos e a inexistência de audiências públicas ou mecanismos de participação social não atendem ao disposto no art. 25, §3º, da Constituição Federal, bem como as exigências do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015). Adicionalmente, o agrupamento de 46 municípios não demonstra contiguidade territorial nem coerência com padrões metropolitanos reconhecidos tecnicamente.

Verifica-se, ainda, que o recorte espacial apresentado no autógrafo não considerou as regionalizações adotadas pelo Poder Executivo Estadual, em especial aquelas estabelecidas pela Portaria SEPLAN nº 91/GASEC/2024, que instituiu a Divisão Regional de Planejamento do Estado do Tocantins, fundamentada em estudos técnicos, critérios homogêneos e metodologias de análise territorial consolidadas. Tais recortes são essenciais para assegurar coerência, racionalidade e continuidade às políticas públicas de planejamento e gestão territorial, e sua desconsideração fragiliza a consistência administrativa da proposta legislativa.

Destaca-se que o Plano Plurianual 2024–2027, vigente, adotou regionalização própria para orientar o planejamento em médio prazo, baseada em critérios socioeconômicos, geográficos e históricos. Esse recorte foi utilizado como referência para a realização de consultas públicas presenciais em todas as regiões, seguindo metodologia participativa que dialoga diretamente com o mandamento constitucional de planejamento regionalizado previsto na Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do





Tocantins de 1989. Assim, trata-se de uma regionalização institucionalmente validada, apta a subsidiar iniciativas legislativas que dependam de representação territorial consistente.

Diante do exposto, conclui-se que o Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025 carece de fundamentos técnicos que sustentem a criação da denominada Região Metropolitana de Araguaína, encontrando-se em desconformidade com os parâmetros legais e com as bases metodológicas de planejamento do Estado. Recomenda-se que as propostas de organização territorial que envolvam agrupamentos municipais para fins de execução de funções públicas de interesse comum considerem, obrigatoriamente, as regionalizações oficiais vigentes, tais como a Portaria SEPLAN nº 91/GASEC/2024 e o recorte territorial utilizado no PPA 2024–2027, garantindo-se alinhamento institucional, robustez técnica e atendimento às exigências constitucionais de participação social e planejamento regionalizado.

É o Parecer Técnico para subsidiar a tomada de decisão do Governador para possível sanção ou veto.

Palmas, 9 de dezembro de 2025.

ASSINATURA DIGITAL

**SERGISLEI SILVA DE MOURA**

Matrícula 681444-3

Secretário Executivo do Planejamento e Orçamento

ASSINATURA DIGITAL

**RODRIGO SABINO TEIXEIRA BORGES**

Matrícula 577.940-4

Diretor de Gestão de Informações Territoriais e Socioeconômicas

ASSINATURA DIGITAL

**JOSÉ ANUNCIÇÃO BATISTA FILHO**

Matrícula 805741-1

Gerente de Planejamento do Desenvolvimento Regional

ASSINATURA DIGITAL

**LEANDRO ROEDER**

Matrícula 1140485-3

Economista





## REGISTROS DE ASSINATURAS ELETRÔNICAS

O arquivo `parecer_tecnico_06_2025_digits_reg_metrop_araguaina_.pdf` do documento **2025/13019/011694** foi assinado pelos signatários.

DADOS DO SIGNATÁRIO	DADOS DA ASSINATURA
JOSÉ ANUNCIÇÃO BATISTA FILHO	16/12/2025 10:31:33 Assinado por LOGIN E SENHA por: José Anunciação Batista Filho
SERGISLEI SILVA DE MOURA	16/12/2025 09:22:08 Assinado por LOGIN E SENHA por: SERGISLEI SILVA DE MOURA
LEANDRO ROEDER	16/12/2025 08:53:28 Assinado por LOGIN E SENHA por: Leandro Roeder
RODRIGO SABINO TEIXEIRA BORGES	15/12/2025 18:41:01 Assinado por LOGIN E SENHA por: Rodrigo Sabino Teixeira Borges



2025/13019/12028

Documento: **Ofício nº 1809/CCI**Interessado: **Secretaria do Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins**Assunto: **Análise do Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025****Parecer Jurídico nº 51/2025/ASJUR/SEPLAN**

Em atendimento à solicitação da Casa Civil do Governo do Estado do Tocantins, encaminhada por meio do Ofício nº 1809/CCI, que requer a apreciação do Autógrafo de Lei Complementar nº 9/2025 — o qual institui a Região Metropolitana de Araguaína — esta Assessoria passa à análise da matéria, com o objetivo de subsidiar, com segurança jurídica, a decisão governamental quanto à sanção ou, se necessário, à oposição de veto total ou parcial à proposição legislativa.

O art. 27 da Constituição do Estado do Tocantins estabelece que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, ao Governo do Estado do Tocantins, ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins, aos cidadãos (em casos previstos), conforme previsto na Constituição Federal e na própria Constituição Estadual.

Contudo, no bojo do § 1º, pode-se observar as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado, quais sejam:

*§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*II - disponham sobre:*

*(...)*

*b) organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos*

Criar ou organizar uma região metropolitana envolve: delimitação de território, organização administrativa, compartilhamento de serviços públicos intermunicipais, planejamento urbano ou regional — ou seja, questões de organização administrativa e serviços públicos. Esses temas estão explicitamente no rol das matérias de iniciativa privativa do Governador segundo o mesmo art. 27.

Apesar de a Constituição Estadual permitir que qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins apresente lei complementar, o fato de que a criação de uma região metropolitana trata de “organização administrativa e serviços públicos” implica que a lei complementar para





isso deve nascer de iniciativa do Governador (ou, eventualmente, ser proposta pelo Executivo).

Embora a Constituição não diga expressamente quem propõe o projeto, a interpretação consolidada da doutrina e da jurisprudência é: a iniciativa é do Governador do Estado.

O STF inclusive já reconheceu que matérias afetas à organização administrativa e prestação de serviços públicos comuns são de iniciativa privativa do chefe do Executivo quando geram obrigações administrativas diretas.

A Constituição Federal traz ainda, em seu art. 25, §3º, a autorização para que os Estados a instituírem regiões metropolitanas mediante lei complementar, desde que compostas por municípios limítrofes e destinadas à integração de funções públicas de interesse comum. Tal competência foi regulamentada pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que exige, de forma expressa, a prévia realização de estudos técnicos e audiências públicas envolvendo todos os municípios integrantes (art. 3º, §2º):

*§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve, ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os Municípios pertencentes à unidade territorial*

No caso em exame, verifica-se a inexistência de estudos técnicos que demonstrem a efetiva integração urbano-funcional entre os municípios propostos, bem como a ausência de audiências públicas exigidas em lei. Ademais, o agrupamento de 46 municípios não evidencia, de forma clara, contiguidade territorial e interdependência funcional típicas de região metropolitana, descaracterizando o instituto constitucional.

Observa-se, ainda, desconformidade da proposta com as regionalizações oficiais adotadas pelo Poder Executivo Estadual para fins de planejamento, notadamente aquelas instituídas pela Portaria SEPLAN nº 91/GASEC/2024 e pelo Plano Plurianual 2024–2027, as quais se baseiam em critérios técnicos, socioeconômicos e territoriais consolidados.

A desconsideração desses recortes compromete a coerência administrativa e o planejamento regionalizado constitucionalmente exigido, inobservando a divisão das regiões estabelecidas, principalmente não levando em consideração os critérios técnicos ali descritos:

*Portaria SEPLAN nº 91/GASEC/2024*



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO

**TOCANTINS**  
GOVERNO DO ESTADO



*“Art. 3º A regionalização, instituída por esta Portaria, baseia-se em critérios técnicos relacionados à polarização das cidades e suas relações de influência, características geográficas homogêneas, formação histórico-social, características socioeconômicas, produção e fluxo agropecuário, detalhados no estudo realizado pela Secretaria do Planejamento e Orçamento, denominado “Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins”, publicado no endereço eletrônico <https://www.to.gov.br/seplan/regioes-de-planejamento/4w9ohhdsv6ke>.”*

Diante do exposto, conclui-se que o Autógrafo de Lei Complementar nº 09/2025 apresenta vícios de ordem jurídica e procedimental.

É o parecer, salvo melhor entendimento.

Palmas, 16 de dezembro de 2025.

*Assinatura Eletrônica*

**FERNANDA AMAZONAS AIRES**

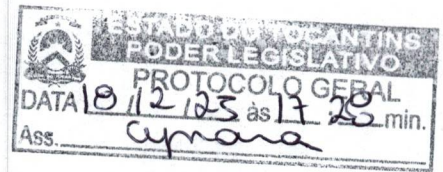
Chefe da Assessoria Jurídica





GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
CASA CIVIL

Ofício nº 65.



Cynara Amorim Guimarães  
Aux. Legislativo  
Mat. 291

Palmas, 18 de dezembro de 2025.

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Estadual **Amélio Cayres de Almeida**  
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins  
Palmas/TO

Assunto: **Retirada de propositura.**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência a Mensagem nº 90, de 16 de dezembro de 2025, que vetou integralmente o Autógrafo de Lei Complementar nº 9/2025, por inconstitucionalidade formal e demais vícios apontados na Manifestação Técnica da Secretaria do Planejamento e Orçamento, a qual segue anexa e é adotada como razões do veto.

Destaco, por oportuno, que determinei à Secretaria do Planejamento e Orçamento e aos demais órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual afetos à matéria a elaboração de estudos, nos termos do previstos no Decreto nº 5.921, de 27 de março de 2019, a fim de subsidiar projeto de lei complementar de iniciativa do Executivo que possa contemplar a intenção da iniciativa parlamentar, observados os termos constitucionais e legais de regência e em consonância com o planejamento do Estado, notadamente o modelo territorial adotado no PPA 2024-2027.

Atenciosamente,

WANDERLEI BARBOSA  
CASTRO:34277323120

Assinado de forma digital por  
WANDERLEI BARBOSA  
CASTRO:34277323120  
Dados: 2025.12.18 17:00:58 -03'00'

**WANDERLEI BARBOSA CASTRO**  
Governador do Estado