

**Raisa Reis Leão**

**COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERATIVOS NO TRANSPORTE COLETIVO  
DE PASSAGEIROS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada à banca examinadora de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de **Especialista em Direito Administrativo**, sob orientação do Professor Mestre THOMAS AUGUSTO FERREIRA DE ALMEIDA.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
SÃO PAULO  
2016

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é apresentar um estudo sobre a competência para instituição das Regiões Metropolitanas, bem como da titularidade dos serviços de transporte coletivo de passageiros. A escolha do tema se justifica em razão da dificuldade da matéria diante das competências constitucionais – interesse local *versus* interesse comum – e de seu reflexo diante da instituição de Regiões Metropolitanas. Para elaboração do presente trabalho – que envolveu pesquisa e exame de doutrina e jurisprudência – foi analisado o princípio federativo e sua evolução constitucional; a repartição de competências federativas; a conceituação de interesse comum e de interesse local; a análise sobre a titularidade dos serviços que envolvam interesse metropolitano; o reconhecimento do Estado-membro como titular do serviço público de transporte coletivo de passageiros no âmbito intermunicipal, bem como as dificuldades integrativas de se considerar o Município titular desse serviço, quando prestado dentro do limite interno de cidades integrantes de Região Metropolitana.

Palavras-Chaves: Região Metropolitana. Serviço Público. Transporte Coletivo de Passageiros.

## **ABSTRACT**

This work presents the study on the competence for the institution of the Metropolitan Regions, as well as the ownership of the services of public transportation of passengers. The theme choice is justified because of the difficulty of the matter in face of constitutional competences - local interest versus common interest - and its reflection on the Metropolitan Regions institution. For the preparation of the present work - which involved research and examination of doctrine and jurisprudence – it was analyzed the federative principle and its constitutional evolution; the distribution of federative competencies; the conceptualization of common and local interest; the analysis of the ownership of services involving metropolitan interest; the recognition of the State as holder of the public passenger transport service in the intermunicipal area, as well as the integrative difficulties of considering the Municipality as this service owner, when provided within the internal limits of cities that are part of the Metropolitan Region.

Keywords: Metropolitan Region. Public service. Public transportation of passengers.

## SUMÁRIO

<b>1. O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A DIVISÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS</b> .....	<b>07</b>
1.1 Conceito de competência .....	09
1.2 Divisão Constitucional das competências .....	11
1.2.1 Competências da União .....	12
1.2.2 Competências dos Estados .....	14
1.2.3 Competências Municipais .....	14
1.3 O interesse local .....	15
1.4. O interesse comum .....	18
1.5 Funções Públicas de interesse comum .....	21
1.5.1 Titularidade das funções públicas de interesse comum .....	25
<b>2. REGIÃO METROPOLITANA</b> .....	<b>28</b>
2.1 Positivação no Sistema Jurídico .....	28
2.2 Conceito da Região Metropolitana .....	32
2.3 Criação e extinção da Região Metropolitana .....	36
<b>3. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO ÂMBITO DAS REGIÕES METROPOLITANAS</b> .....	<b>42</b>
3.1 Aglomeração urbana e a necessidade de instituição da Região Metropolitana de São Paulo .....	42
3.2. O Transporte Coletivo de Passageiros como Serviço Público .....	43
3.3. A competência do Estado para prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros intermunicipal .....	45
3.3.1 Formas de Delegação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros .....	47
3.4. A competência do Município para prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros intermunicipal .....	50
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	<b>55</b>
<b>5. BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

Como corolário da adoção do princípio federativo tem-se a obrigatoriedade de que haja uma repartição de competências entre os distintos entes federativos. Ocorre, contudo, que não raras as vezes, a alocação da competência de determinado serviço público a um ente federativo não é feita de maneira clara no texto constitucional. Situação deveras semelhante desta realidade ocorre com os serviços públicos prestados em Regiões Metropolitanas.

O fenômeno da conurbação, caracterizada pela aglomeração dos espaços urbanos de diferentes municípios, torna impossível a identificação precisa de qual ente federativo é o competente para a prestação de um serviço público, uma vez que a própria natureza do serviço irradia para todos os municípios conurbados.

Nessa situação, não se concebe a prestação do serviço de forma egoística e independente pelos Municípios, sobretudo porque, referido serviço – agora de interesse comum, não mais local – poderá impactar os municípios limítrofes e devem ser prestados de forma conjugada, a assegurar a melhor satisfação das necessidades pessoais.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões quando identificada a necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum e aos Municípios, a competência para legislar e cuidar do interesse local.

Assim, em que pese a autonomia municipal ser assegurada pela Constituição Federal, há que se reconhecer sua mitigação, de forma a possibilitar a harmonização de alguns serviços públicos em Regiões Metropolitanas.

A gestão harmônica entre os entes da federação, em razão do federalismo de cooperação assumido no Texto Constitucional, inclusive e sobretudo na prestação dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros — objeto do presente estudo — é, portanto, necessária.

## 1. O PRINCÍPIO FEDERATIVO E A DIVISÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS

O federalismo tem como berço a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que se caracteriza pela união de diversas coletividades públicas autônomas.<sup>1</sup>

O Estado federal, no Brasil, foi adotado por ocasião da proclamação da República, no ano de 1889, sendo que tal regime foi mantido pelas constituições subsequentes até os dias de hoje.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica a adoção da estrutura federativa como mandamento pétreo, esclarecendo que nos Estados Federais, há participação dos Estados-membros no Poder Central por meio de uma Câmara que os representa (o Senado) e onde se reconhece sua auto-organização por um poder constituinte próprio<sup>2</sup>.

Sobreleva dizer que aquilo que denota o Estado federal são as entidades que compõem a estrutura federativa. Vale dizer, sem estados-membros não há federação.

A Constituição Federal de 1988 adotou o federalismo como forma de Estado, assim entendido como uma aliança ou união de Estados baseada em uma Constituição onde “os Estados que ingressam na federação perdem sua

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional dispositivo. 31ª edição revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n. 56 de 20.12.2007). São Paulo: Malheiros, 2008, p. 99.

<sup>2</sup> “Tais Estados unitários constitucionalmente descentralizados tendem a confundir-se com os Estados federais. A doutrina costumava fixar critérios de distinção entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal exatamente em ser, neste, a descentralização decorrente da Constituição. O Estado federal seria, para Durand, o Estado constitucionalmente descentralizado. Dessa nova situação resulta a dificuldade de fixar a linha separadora entre a descentralização e o federalismo, separação essa que para muitos é arbitrária e artificial. Tentando mantê-la, vale lembrar que, nos Estados federais, a estrutura federativa é posta como intocável (como está na Constituição brasileira, art. 60, §4º, I). Neles, sempre se dá a participação dos Estados-membros no Poder Central por meio de uma Câmara que os representa (o Senado). Enfim, aos Estados Membros se reconhece a auto-organização por um poder constituinte próprio. Nesses dois últimos pontos está o cerne da autonomia dos Estados Membros da Federação”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 35ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p.54.

soberania no momento do ingresso, preservando, contudo, uma autonomia política limitada”<sup>3</sup>. Difere do estado unitário que é rigorosamente centralizado e impõe um único poder para um mesmo povo em um mesmo território.

O princípio basilar que norteia a repartição de competências dentro do princípio federativo é o da predominância de interesses, por meio do qual à União caberá àquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, aos Estados às matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, em razão da expressa disposição do artigo 32, parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988, acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais.

Alexandre de Moraes indica que o legislador constituinte, ao adotar o princípio federativo, estabeleceu quatro pontos básicos no regramento constitucional para a divisão de competências administrativas e legislativas:

“1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa:

União – Poder enumerados (CF, arts. 21 e 22)

Estados – Poder remanescentes (CF, art. 25, par. 1º)

Município – Poderes enumerados (CF, art. 30)

Distrito Federal – Estados + Municípios (CF, art. 32, par. 1º)

2. Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) – Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União.

3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23)

4. Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24)<sup>4</sup>

Assim, é que da leitura de nossa Constituição Federal de 1988, mais precisamente dos artigos 21, 22, 23, 24, 25, 29 e 30, verifica-se que, do ponto de vista estrutural, o legislador elegeu uma construção verticalizada, ainda que não hierarquizada, e fundada na predominância de interesses.

---

<sup>3</sup> Dallari, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 11 edição. São Paulo: Saraiva. 1985. Pg. 227

<sup>4</sup> Moraes, Alexandre de. Direito Constitucional. Atlas, 31ª edição. 2015. P. 318.

As competências de cada uma das unidades federativas foram traçadas em razão do primado do interesse, somado ao critério da territorialidade: a União tem interesse geral; os Estados, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local; e o Município, interesse local.

### 1.1 Conceito de competência

É certo que no direito, notadamente no direito público, a prática de qualquer ato exige, como condição de validade, o estabelecimento das competências necessárias para tanto.

Por assim dizer, a competência, em última análise, se traduz no poder legal para a prática de determinado ato. Destarte, esse plexo de poder pode ser outorgado não só às pessoas jurídicas de direito público ou privado, como também às pessoas físicas, no caso, os agentes públicos.<sup>5</sup>

Esse poder, na realidade é um dever, conforme averba Celso Antônio Bandeira de Mello:

Visto que o “poder” expressado nas competências não é senão a face reversa do dever de bem satisfazer interesses públicos, a competência pode ser conceituada como o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação do interesse público.<sup>6</sup>

Deveras, a competência resulta diretamente da lei em seu sentido amplo – constituição, lei ordinária, lei complementar, lei delegada – deixando-se claro, como muito bem anota Caio Tácito, que a dita competência não se revela em um “cheque em branco”.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Daniela Campos Libório Di Sarno anota que “o tema ‘competência’ requer o estabelecimento de alguns pressupostos. Um deles é o que diz respeito a tratar-se sempre de Poder Público, representada através de suas mais diversas formas, como pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser esta de direito público ou privado”. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). Coordenadores: Dallari, Adilson Abreu. Ferraz, Sérgio. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 62.

<sup>6</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 27ª edição, p.144.

<sup>7</sup> TÁCITO, Caio. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva. 1975, p. 5.

Seabra Fagundes, em suas lições, ensina que a competência deve estar rigorosamente positivada, como condição preliminar do exercício de quaisquer atividades estatais, concretizando-se como verdadeira garantia para o indivíduo contra os excessos de qualquer agente estatal.<sup>8</sup>

Ainda que o autor refira-se aos atos administrativos, as suas lições expendidas aplicam-se não só às competências dos agentes público, como também aos órgãos integrantes do Poder Público, as pessoas jurídicas, inclusive os entes federativos.

Não obstante, as posições citadas relativas às competência expressas, importante lembrar as competência implícitas, ou seja, aquela que não está expressa, mas decorre da prática de atos ou atividades necessários ao exercício dos poderes expressos. Ensina J.J. Gomes Canotilho:

[...] uma complementação de competências constitucionais através do manejo de instrumentos metódicos de interpretação (sobretudo de interpretação sistemática ou teleológica). Por essa via, chegar-se-á a duas hipóteses de competências complementares implícitas: (1) competências implícitas complementares, enquadráveis no programa normativo-constitucional de uma competência explícita e justificáveis porque não se tratar tanto de alargar competências (ex.: quem tem competência para tomar uma decisão deve, em princípio, ter a competência para a preparação e formação da decisão); (2) competências implícitas complementares, necessárias para preencher lacunas constitucionais patentes através de leitura sistemática e analógica dos princípios constitucionais”.<sup>9</sup>

Nossos Tribunais também admitem as denominadas competências implícitas, o Ministro Gilmar Mendes averba:

Há muito a jurisprudência do Supremo Tribunal admite a possibilidade de extensão ou ampliação de sua competência expressa quando esta resulte implícita no próprio sistema constitucional. Nesse sentido, o

---

<sup>8</sup> FAGUNDES, Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 52.

<sup>9</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.p. 545

precedente de relatoria do eminente e saudoso Ministro Luiz Galotti, nos autos da Denúncia n. 103, julgada em 5-9-1951.<sup>10</sup>

Por conseguinte, a competência é um plexo de dever/poder, atribuídos aos agentes públicos, órgãos públicos e às pessoas jurídicas, inclusive os entes federativos.

## **1.2. Divisão Constitucional das competências**

Em estados federados o pressuposto é a existência de repartição de competências, que poderá se apresentar de modo distinto em cada federação. A respeito do princípio da competência Canotilho, quando apresenta os princípios estruturantes dos esquemas relacionais, averba:

A função ordenadora dos actos normativos não assenta apenas numa hierarquização dos mesmos através de relações de supra infra-ordenação, mas também numa divisão espacial de competências. O princípio hierárquico acentua o carácter de limite negativo dos actos normativos superiores em relação aos actos normativos inferiores: o princípio da competência pressupõe antes uma delimitação positiva, incluindo-se na competência de certas entidades a regulamentação material de certas matérias (ex.: pertence às regiões autónomas legislar sobre as matérias de interesse específico para a região) O princípio da competência aponta para uma visão plural do ordenamento jurídico. Este não se reduz ao ordenamento estadual, pois em articulação com ele existem os ordenamentos regionais, os ordenamentos locais e os ordenamentos institucionais. De todo modo, ele não perturba o princípio da hierarquia e a configuração hierárquica da ordem jurídico-constitucional. Põe, todavia, em relevo um aspecto importante dos ordenamentos plurais: a existência de espaços normativos autónomos. Isto justifica a competência legislativa e regulamentar, por exemplo, das regiões autónomas em matérias que têm interesse específico para as regiões (cfr. art. 229, a, b e c) e o poder regulamentador das autarquias locais (art. 242). Por sua vez, a ideia do ordenamento estadual como ordenamento geral justificará ainda a supletividade do direito do Estado relativamente aos poderes normativos dos ordenamentos regionais ou dos ordenamentos locais. Finalmente, é ainda o princípio da competência a justificar a regulação de certas matérias por determinados órgãos, formando-se, assim, blocos de competências reservadas de determinadas matérias.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1091

<sup>11</sup> CANOTILHO, José. Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003. p. 681.

Como aponta Daniela Campos Libório di Sarno às competências de cada uma das unidades federativas foram traçadas em razão do primado do interesse, somado ao critério da territorialidade, a saber: a “União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional; o Distrito Federal, interesse regional e local, e o Município, interesse local”.<sup>12</sup>

Outro aspecto que vale ser pontuado é a questão da estrutura constitucional das competências do Estado Federal brasileiro. Uma breve leitura de nossa Lei Fundamental, mais precisamente dos arts. 21, 22, 23,24, 25, 29 e 30, é suficiente para concluir que, do ponto de vista estrutural, temos uma construção verticalizada, ainda que não hierarquizada.

Por oportuno, registre-se que, dado as possibilidades que a tecnologia apresentou para as relações, o agigantamento do meio urbano, a escassez de recursos naturais, a necessidade de ir e vir, e outras tantas questões, cada vez mais o discernimento de interesse geral, regional ou local se tornam indispensável para melhor compreensão da metrópole e seus desafios.

### **1.2.1 Competências da União**

Dividem-se as competências da União em legislativas e não legislativas. Demais disso, importa salientar que o art. 22 traz em seu bojo as competências privativas da União, naquilo que diz respeito ao poder de legislar. Contudo, o parágrafo único deste mesmo dispositivo admite a hipótese de lei complementar autorizar os Estados legislarem sobre matérias estabelecidas no artigo em comento. Trata-se, pois, de uma autorização constitucional que dispõe sobre uma eventual delegação de competências para os Estados-membros.

---

<sup>12</sup> Di Sarno, Daniela Campos Libório. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). Coordenadores Dallari, Adilson Abreu. Ferraz, Sérgio. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 62.

Afora parte disso, temos ainda as competências concorrentes, que podem ser levadas a efeito pela União como também pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos próprios Municípios, e as competências relativas às tarefas não legislativas, que nos termos do art. 23, parágrafo único, também admite a edição de lei complementar fixadora de normas de cooperação entre os entes federados.

Para Celso Ribeiro Bastos, esse dispositivo veio quebrar a rigidez das competências, admitindo, assim, que a União possa imiscuir-se em questões atribuídas a outros entes políticos.<sup>13</sup>

A seguir, no art. 24 ficaram estabelecidas as matérias de competência concorrente da União com os Estados e Distrito Federal. Melhor dizendo, fica estabelecido que cabe à União a edição de normas gerais, ainda que nem sempre fique claro a correta distinção entre normas gerais e não gerais.<sup>14</sup>

De todo modo, entende-se que se a União, por inércia, não houver legislado sobre normas gerais, poderão os Estados e o Distrito Federal legislar livremente. Doutra parte, havendo normas gerais poderão os Estados e Distrito Federal legislar apenas sobre normas específicas, assim entendidas como aquelas de interesse específico dos entes federados em questão.

---

<sup>13</sup> Bastos, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. revista e atualizada por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 434.

<sup>14</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto versando sobre a problemática das normas gerais ensina que “a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico e uniforme de normas gerais, que sirva de chave ou de equação para selecionar, entre as numerosas preceituações que as matérias comportam, quais as que podem ser retidas, como ‘gerais’, na competência superior da União. Pode-se dizer, por exemplo, em pleno âmbito das expressões imprecisas, que as normas gerais serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso ocorrente, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito compacto providente e seletivo, que possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas”. Competência concorrente limitada – O problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa a.25, nº 100, out/dez, 1988, pp.149/150.

## **1.2.2 Competências dos Estados**

O art. 25 § 1º da Constituição Federal traz a denominada regra de ouro das competências estaduais, reservando-se aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Lei Maior.

É de bom alvitre lembrar, por pertinente, que cabe aos Estados não só as competências que não lhes sejam vedadas, como também aquelas enumeradas em comum com a União e Municípios, nos termos do art. 23, bem como as competências exclusivas nos termos do art. 25, §§ 2º e 3º.

Registre-se, por relevante que é, ao menos no contexto do presente trabalho, que é no art. 25, § 3º da Constituição Federal, que se encontra inserta a competência dos Estados, para 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.

## **1.2.3 Competências Municipais**

De seu turno, o artigo 30 traz as competências municipais. Celso Ribeiro Bastos observa que as competências municipais foram acrescidas em relação à Constituição anterior, podendo agora, suprir omissões da legislação federal e estadual, dando significativa expressão legislativa aos interesses locais, observando-se assim, as particularidades de cada município.<sup>15</sup>

De todo o elenco de competências listados, vale destacar o mandamento do inciso V, que atribui ao Município a organização e prestação dos serviços públicos de transporte coletivo. O inciso I que estabelece a hipótese do Município legislar sobre assunto de interesse local e o inciso II,

---

<sup>15</sup> Bastos, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. revista e atualizada por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 451/452.

também do art.30, que atribui ao Município a suplementação da legislação federal e estadual, naquilo que couber.

Lucia Valle Figueiredo assinala ainda, que o art. 30, ao dispor sobre a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, além de estabelecer uma competência concorrente, também estabeleceu, ainda que indiretamente, uma competência específica, se a matéria for de interesse exclusivamente local.<sup>16</sup>

### **1.3 O interesse local**

Para Luís Roberto Barroso, a inteligência do art. 30, inciso V, de nossa Lei Maior sustenta-se no princípio da subsidiariedade, pelo qual todos os serviços dotados de um interesse tipicamente local, e que possam ser prestados de forma adequada pelo Município serão prestados pelo ente federativo em questão.<sup>17</sup>

Entretanto, impende, pois, trazer o conceito de interesse local. Para tanto, e examinando o dispositivo constitucional verifica-se que o legislador constitucional omitiu-se de ofertar qualquer definição daquilo que pode ser entendido como interesse local, dando, assim, uma elasticidade ao aludido comando constitucional.

Ainda que não tenhamos maiores diretrizes, é fato que o interesse local tem como vetor a prestação de determinados serviços públicos, bem como a realização de determinadas atividades, tais como obras e serviços de infraestrutura urbana, que estejam no plano específico do interesse municipal.

Nesse sentido assinala Luís Roberto Barroso:

---

<sup>16</sup> Figueiredo, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. Revista de Direito Administrativo, p. 2 <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46934/46290>. Acessado em 23 de outubro de 2016.

<sup>17</sup> Barroso, Luís Roberto. Saneamento básico competências constitucionais da União, Estados e Municípios, Revista eletrônica de direito administrativo econômico – RDAE, nº11, 2007, p.10.

A rigor todo e qualquer serviço apresentará, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que dificilmente algum serviço local será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais<sup>18</sup>

Embora os serviços ou obras estejam intrinsecamente ligados ao interesse local, não se põe a dúvida que qualquer uma dessas atividades não poderá ser classificada como interesse exclusivo de dado Município. E de cristalina clareza que um mesmo serviço, ainda que de interesse local e, portanto, de competência municipal, poderá também ensejar o interesse regional, em razão dos mais diversos fatores, notadamente em razão das circunstâncias de sua prestação e desde que extrapole os limites municipais.

Portanto, a questão da atividade – serviço ou obra – não passa de uma diretriz, mas, sem dúvida alguma, elemento insuficiente para se chegar a conceituação daquilo que devemos entender por interesse local. Isso porque é de clareza que a expressão *interesse local* se constitui em conceito jurídico indeterminado, havendo, pois uma zona de certeza positiva – quando se reconhece a existência de um interesse predominantemente local – e uma zona de certeza negativa – quando não se reconhece a existência de um interesse predominantemente local.

Demais disso, o que se conclui é que a expressão ‘interesse local’ deve ser alvo de interpretação perante o caso em concreto, como, aliás, observa Hely Lopes Meirelles:

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades. Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao Estado-membro e ao da União, tal matéria e da competência do Município. (...) A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tornando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Idem 261

<sup>19</sup> Meirelles, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, São Paulo, Editora Malheiros, 13ª. Edição, p. 322.

Hely Lopes Meirelles refere-se a uma predominância de interesse do Município perante o caso em concreto.

De sua vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto sistematizou os elementos que podem identificar o interesse local dos Municípios conforme o entendimento de diversos autores:

Com essas achegas doutrinárias já se pode tabular alguns elementos que podem identificar o interesse local dos Municípios

1. predominância do local (Sampaio Doria)
2. interno às cidades e vilas (Black)
3. que se pode isolar (Bonnard)
4. territorialmente limitado ao município (Borsi)
5. sem repercussão externa ao município (Moukheli)
6. próprio das relações de vizinhança (Jellineck)
7. simultaneamente oposto a regional e nacional (legal)
8. Dinâmico (Dallari)<sup>20</sup>

Assim, ainda que os mais diversos autores se utilizem de maneiras outras de dizer sobre o interesse local, a questão do critério da predominância e da necessidade de uma interpretação perante o caso em concreto são elementos indissociáveis para se conceituar a expressão *interesse local*.

Logo, o interesse local não poderá ser visto com algo estático, na medida em que as atividades públicas, genericamente consideradas, são alteradas através dos tempos, e em razão dos mais diversos fatores, tais como as necessidades da sociedade e, principalmente, em razão do desenvolvimento tecnológico.

Disto deflui que o interesse local, intrinsecamente, tem um elemento dinâmico, que o faz ser alterado em lapsos temporais determinados por fatores sociais e tecnológicos.

Deveras, o interesse local é aquele que se refere a serviços que interessam preponderantemente a determinado município em determinado lapso temporal, exigindo do interprete, para se chegar a esta conclusão o minucioso exame do caso em concreto.

---

<sup>20</sup> Moreira Neto, Diogo de Farias. Poder Concedente para o abastecimento de água. Revista de direito da associação dos procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro, 1999, nº1 pp. 66/67.

#### 1.4. O Interesse comum

Da mesma forma que existem serviços que em razão de determinados condicionantes se configura como de interesse prevalentemente local, existem outros de interesse comum de um conjunto de Municípios, podendo, assim, exigir uma atuação estatal, nos termos do art. 25, parágrafo 3º da nossa Lei Fundamental.

A respeito do interesse comum ensina Caio Tácito que deve ser aferido pelo legislador estadual, mediante um juízo político de valor e se sobrepõe ao conceito de interesse local, que qualifica a competência municipal.

Ainda, para o autor, a avocação estadual de matéria municipal não viola a autonomia do Município na medida em que está sedimentada em norma constitucional, aliás, é a própria Constituição que ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal<sup>21</sup>

Com efeito, o legislador constitucional colocou os Municípios e os Estados como concedentes de uma função pública de interesse comum. Nessa linha de entendimento, Alaör Caffé Alves anota que mediante um condomínio legislativo os entes políticos poderão e deverão criar condições para a organização intergovernamental do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum:

---

<sup>21</sup> “O conceito de interesse comum, a ser aferido pelo legislador estadual mediante um juízo político de valor, sobrepõe-se ao conceito primário do interesse local, que qualifica a competência municipal. A lei complementar estadual, instituidora da região metropolitana, afirma a íntima correlação de interesses que, em benefício do princípio da continuidade, da produtividade e da eficiência, torna unitária e coordenada, em entidade própria, segundo a lei complementar, a gestão de serviços e atividades originariamente adstritos à administração local. A avocação estadual de matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal. A eficácia da lei complementar instituidora da região metropolitana prescinde, conseqüentemente, de anuência ou prévio consentimento do município cujos serviços passam a integrar a competência comum concentrada na administração regional”. TÁCIO, Caio. Saneamento básico - região metropolitana - competência estadual. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 213: 323-396, jul/set. 1998, p. 324.

Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos Municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local).<sup>22</sup>

As lições de Alaör Caffé Alves são claras ao dispor que o Estado, ao criar a figura regional, não poderá, de forma solitária e individual, gerenciar as funções públicas consignadas como de interesse comum.

Em última análise, a titularidade e gerenciamento das denominadas funções públicas de interesse comum serão partilhas entre Estado e Municípios. Esse, aliás, foi o entendimento do STF, ao julgar a ADIN 2.809/RS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIÃO METROPOLITANA. INTERESSES COMUNS. PODER LEGISLATIVO ESTADUAL. LEGITIMIDADE. MUNICÍPIOS LÍMITROFES. LEI COMPLEMENTAR. VÍCIO FORMAL E MATERIAL NA LEI. INEXISTÊNCIA. INOBSERVÂNCIA AO ARTIGO 63 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO IMPROCEDENTE. 1. Região metropolitana. Municípios limítrofes. Observância do disposto no artigo 25, § 3º, da Carta Federal, que faculta ao estado-membro criar regiões administrativas compostas de municípios limítrofes, destinadas a regular e executar funções e serviços públicos de interesses comuns. 2. Criação de regiões metropolitanas. Exigência de lei complementar estadual. Inclusão de município limítrofe por ato da Assembléia Legislativa. Legitimidade. Constitui-se a região administrativa em um organismo de gestão territorial compartilhada em razão dos interesses comuns, que tem no Estado-membro um dos partícipes e seu coordenador, ao qual não se pode imputar a titularidade dos serviços em razão da unidade dos entes envolvidos. Ampliação dos limites da região metropolitana. Ato da Assembléia Legislativa. Vício de iniciativa. Inexistência.”<sup>23</sup>

Por vezes, os Municípios, de forma isolada, não são capazes de prestar os serviços necessários, ensejando, a título de solução mais adequada, a colaboração do Estado, enquanto autoridade regional. Cumpre-nos assinalar que é nesse fato que reside a transição entre o interesse local do Município

---

<sup>22</sup> Alves, Alaör Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal Por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Setembro 1998, p. 2.

<sup>23</sup> STF – Tribunal Pleno, ADIN 2.809/RS, rel. Min. Mauricio Correa, j. 25.9.2003, DJ 30.4.2004.

para o interesse regional do Estado. Aqui há uma condição real de deslocamento do interesse, que por si obriga uma solução compartilhada entre os integrantes da região metropolitana.

Hely Lopes Meirelles observa que a solução adotada nas grandes cidades, tais como Paris, Los Angeles, São Francisco, Toronto, Londres e Nova Delhi, foi o estabelecimento de uma área de serviços unificados – Região Metropolitana.

Anota, ainda o autor, que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal não permitem que as Prefeituras as realizem de forma isolada, até porque não se trata de um interesse local, mas sim de caráter regional, capaz de afetar o Estado e, não raro, a União.<sup>24</sup>

Vale dizer que o interesse regional encontra-se pautado pela imposição do interesse público, de natureza indisponível, que deve ser efetivamente realizado e devidamente estruturado com a necessária organização, qualidade e celeridade, em homenagem ao princípio constitucional da eficiência.

Luís Roberto Barroso afirma que a associação à região metropolitana deve ser compulsória para os Municípios, porque o interesse local, particular de determinado Município, não pode prejudicar o interesse comum, sobretudo porque, a essa altura, os serviços em questão não podem mais ser considerados como de predominante interesse local<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 13ª. Edição atualizada por Celia Maria Prendes e Marcio Schneider Reis. São Paulo; Malheiros, 2003, pp. 82/83.

<sup>25</sup> “(...) o entendimento da doutrina é o de que a associação a região metropolitana é compulsória para os Municípios. Ou seja editada a lei instituidora a região metropolitana – atualmente, nos termos do art. 25, 3º., da Constituição, uma lei complementar estadual – não podem os Municípios se insurgir contra ela. E isso porque o elemento local, particular, não pode prejudicar o interesse comum, geral se a associação não fosse compulsória, faleceria a utilidade da instituição da região metropolitana para o atendimento do interesse público regional de forma mais eficiente. Toda a população da região seria prejudicada pela ação ilegítima da autoridade local, mesmo porque, a essa altura, os serviços em questão não podem mais ser considerados como de predominante interesse local..” Barroso, Luís Roberto. *Saneamento básico, competências constitucionais da União, Estados e Municípios*, Revista eletrônica de direito administrativo econômico –RDAE, nº11, 2007, p. 14.

Assim é que mediante a edição de lei complementar há o estabelecimento de um agrupamento compulsório de Municípios, onde os entes locais não teriam a liberdade de isolar-se, sob pena de prejudicar o interesse comum, geral, sobretudo porque, a essa medida, os serviços em questão, não podem mais ser considerados como predominantemente locais.

### **1.5 Funções Públicas de interesse comum**

Eurico de Andrade Azevedo, examinando o art. 164 da Constituição de 1967, modificada pela Emenda nº. 1 de 1969, observa que o constituinte deixou de trazer qualquer parâmetro para conceituar serviços comuns, entendendo, ao final, que o conteúdo jurídico desta expressão somente poderia significar o interesse da região metropolitana, dando origem a noção de interesse metropolitano.<sup>26</sup>

Para o autor, a Lei Complementar nº 14/73 teve o mérito de introduzir o conceito de interesse metropolitano, trazendo ainda alguns serviços considerados comuns aos Municípios da Região.<sup>27</sup>

Para Eurico de Andrade Azevedo serão de interesse metropolitano, os serviços que forem predominantemente regionais e, ainda que se tratem de serviços de interesse local, os Municípios deverão compatibilizar o planejamento e a execução desses serviços ao planejamento metropolitano<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> AZEVEDO, Eurico de Andrade. Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico. In Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas. Caderno no.1. Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária 1978, p. 131.

<sup>27</sup> A Lei Complementar nº 14/73 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, com sustentáculo na Constituição de 1978.

<sup>28</sup> “Fica entendido que são de interesse metropolitano as etapas e parcelas dos serviços que foram predominantemente regionais. Continuam na alçada Municipal as fases dos serviços relacionados na Lei 14 que sejam de interesse local, o que não significa que os Municípios não tenham de compatibilizar o planejamento e a execução dos serviços de sua competência ao planejamento metropolitano”. AZEVEDO, Eurico de Andrade. Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico. In Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas. Caderno nº.1.

As considerações precedentes, embora formuladas em razão da égide das Constituições anteriores, não podem ser desprezadas em razão da contribuição para o desenvolvimento do tema.

De qualquer sorte, nos termos do art. 25, §3º, da Constituição Federal, 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*”.

Seabra Fagundes observa que existem duas funções fundamentais do Estado: uma de caráter legislativo, que se encontra vinculada à formação do direito e, ao lado desta, uma outra que importa na execução do direito, de natureza executiva e jurisdicional.<sup>29</sup>

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello assinala que em um Estado Democrático de Direito a função pública deve ser entendida como “atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes necessários conferidos pela ordem jurídica”.<sup>30</sup>

Perpassando ambos os conceitos deve-se entender que o conceito de função pública é bastante abrangente, abarcando todas as funções do Estado, e não só a função administrativa que, corriqueiramente, discutimos no direito administrativo.

Interpretando o art. 25, § 3º de nossa Lei Fundamental, forçoso é concluir que as funções públicas deverão constar explicitamente de Lei

---

Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária 1978, p. 139.

<sup>29</sup> Fagundes, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, 6ª ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1984, pp. 2/3.

<sup>30</sup> Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 27ª edição revista e atualizada até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.210. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 29.

Complementar, mediante, portanto, aquilo que Oswaldo Aranha Bandeira de Mello denominava de função integrativa do Estado.<sup>31</sup>

É dizer, em última análise, que cabe a cada Estado, ao instituir as regiões metropolitanas, estabelecer, mediante um critério técnico que, necessariamente há de passar pelo plano político, e observadas as peculiaridades de cada um, o que deverá ser considerado como função pública de interesse comum.

Alaor Caffé Alves, ao se debruçar sobre o tema, afirma que a doutrina utiliza-se de dois critérios para identificar funções públicas ditas de interesse comum – critério legal e critério decorrente da natureza do interesse comum:

a) o do ponto de vista da jurisdição metropolitana definida a 'priori' sobre determinadas funções públicas listadas e descritas dogmaticamente na lei complementar que instituir a região, ou b) o da seleção 'ad hoc', conforme o exame das características intrínsecas e contextuais pelas quais determinadas funções públicas passam a ser de interesse comum, objetivando, com a aplicação dos critérios disponíveis, identificar-se a organização governamental de âmbito adequado para assumi-lo.

O primeiro critério, sustentado no princípio da legalidade, é também o entendimento de Caio Tácito que sustenta que o interesse comum deve ser devidamente delimitado pelo legislador estadual, mediante um juízo político.<sup>32</sup>

Doutra parte, mas na mesma linha de entendimento, Sergio Ferraz, com sustentáculo ainda na Constituição de 1969, ensina que a ideia de serviço comum deve ser regulamentada por lei.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios de direito administrativo. V.I. Rio de Janeiro: Forense, 1969, pp 34/37.

<sup>32</sup> TACITO, Caio. Saneamento básico – Região Metropolitana – Competência Estadual. Revista de Direito Administrativo n.o. 242, out-dez. Rio de Janeiro, 2005, p. 345;347.

<sup>33</sup> FERRAZ, Sergio. Regiões metropolitanas no direito brasileiro. Revista de Direito Público (RDP) no. 37;38, ano VII. São Paulo: RT, 1976, p.20-21.

Assim, considerando que cabe a Lei Complementar trazer em seu bojo as funções públicas de interesse comum, o Estado de São Paulo editou a Lei Complementar n. 760/1994, estabelecendo diretrizes para a organização regional.

A par disso, editou-se também a Lei Complementar nº 1139/2011, reorganizando a Região Metropolitana de São Paulo, baseada na indigitada Lei Complementar nº 760/1994, prevendo em seu art. 12 que o Conselho de Desenvolvimento especificará as funções públicas de interesse comum ao Estado e aos Municípios da Região Metropolitana do Estado de São Paulo.

Observe-se, ainda, que o art. 3º, do Capítulo VI – Das Disposições Transitórias da Lei Complementar 1.139/11, determina que enquanto o Conselho de Desenvolvimento não especificar as funções públicas de interesse comum, prevalecerão as compreendidas nos seguintes campos funcionais: i) planejamento e uso do solo; ii) transporte e sistema viário regional; iii) habitação; iv) saneamento ambiental; v) meio ambiente; vi) desenvolvimento econômico; vii) atendimento social; viii) esportes e lazer.

É de se ver que a questão conceitual da expressão *função pública* de interesse comum é bastante complexa. O ministro Ricardo Lewandoswki, no julgamento da ADIN 1842, formulou o seguinte conceito;

As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependentes, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

Portanto, as funções públicas de interesse comum são aquelas determinadas pelos Estados federados, quando da edição da Lei Complementar, observado um critério técnico<sup>34</sup>, que levará em conta os

---

<sup>34</sup> Trazemos à baila o apontamento de Mariana Mencio: “O fato das leis atrelarem a criação de Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões aos critérios técnicos, não significa que estamos diante da discricionariedade técnica. Apesar de parte da doutrina entender tratar-se de atuação discricionária, baseada em apreciação técnica, adotamos o

reflexos da função naquela comunidade regionalizada, e observadas as peculiares de cada um dos membros da federação.

### 1.5.1 Titularidade das funções públicas de interesse comum

Outro tema deveras controverso é a titularidade das funções públicas de interesse comum. Há quem entenda que não há interesse metropolitano e que o rol de serviços comuns da Lei Complementar 14/1973 não transfere as atribuições do Município para o Estado, ou seja, a titularidade dos serviços permanecem do município.<sup>35</sup>

Pedro Estevam Alves Pinto Serrano averba que a Lei Estadual instituidora da região metropolitana não poderia atribuir para si a competência por serviços que o Texto Constitucional reservou aos Municípios. É que, para o autor, a autonomia municipal não é dissipada com a criação de uma Região Metropolitana, ao passo que, o Estado apenas poderia atribuir à Região Metropolitana a gestão de serviços e atividades inseridas no âmbito de sua própria competência, sendo vedado inserir serviços e atividades de competência municipal, *“sob pena de inconstitucionalidade por descumprimento da norma constitucional que estabelece a esfera de autonomia municipal”*<sup>36</sup>.

---

posicionamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro. A apreciação técnica não caracteriza margem de escolha do administrador, mas o exercício de competência vinculada, pois restringe a manifestação de vontade do legislador aos parâmetros técnicos da lei, comprovados em estudos e pareceres. O regime jurídico do plano diretor das regiões metropolitanas”. Tese de doutorado, apresentada na Pontifícia Universidade de São Paulo, no ano de 2015, p. 233.

<sup>35</sup> SILVA. Isis Araújo. As regiões metropolitanas e a autonomia municipal, Revista brasileira de estudos políticos – Universidade Federal de Minas Gerais, 1981, p. 20.

<sup>36</sup> “Ao contrário do que muitos possam entender, a autonomia municipal não é dissipada parcialmente pelo Estado-membro quando da criação de uma Região metropolitana, na qual os serviços públicos e demais atividades desempenhadas são os de competência do respectivo Estado. Não deve ocorrer esta usurpação de autonomia municipal, pois ao Estado é possibilitado apenas atribuir à Região Metropolitana a gestão de serviços e atividades inseridas no âmbito de sua competência como ente federado. É vedado à lei complementar estadual que cria a Região Metropolitana atribuir à mesma, serviços e atividades de competência municipal, sob pena de ser eivada de inconstitucionalidade por descumprimento da norma constitucional que estabelece a esfera de autonomia municipal”. SERRANO. PEDRO ESTEVAM Alves Pinto Serrano. Região metropolitana e seu regime jurídico, São Paulo, Editora Verbatim, 2009, p.161/162.

Já Eros Grau manifesta-se no sentido de que as funções públicas de interesse comum incumbem à administração intermunicipal, vale dizer, aos Municípios solidariamente, de modo integrado no que concerne à sua organização, a seu planejamento e à sua execução<sup>37</sup>.

Caio Tácito entende ser a Região Metropolitana forma de avocação estadual de competência municipal, o que não se traduzira em inconstitucionalidade, na medida em que a própria constituição limitou a autonomia municipal para integração de funções públicas de interesse comum.<sup>38</sup>

Considerando o federalismo de cooperação brasileiro, Alaör Caffé Alves, defende uma administração cooperada, mantendo-se incólumes as competências de cada ente federado. Averbando que Estado e Municípios poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular derivado do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> “Neste caso incumbirá ao Estado-membro tão somente prover no sentido de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, isto é, a execução dos serviços comuns. A prestação desses serviços corresponde a uma função (=dever-poder) de caráter intermunicipal. Essa prestação incumbe à administração intermunicipal, vale dizer, aos Municípios solidariamente, de modo integrado no que concerne à sua organização, a seu planejamento e à sua execução. Ao Estado-membro incumbe, mediante lei-complementar instituir a Região Metropolitana, a aglomeração urbana ou a microrregião, dispendo a respeito daquela integração, naturalmente, sem qualquer comprometimento das autonomias municipais”. GRAU. Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos municípios, do serviço público de abastecimento de água, in Rodrigues, Francisco Luciano Lima (coord). Estudos de direito constitucional e urbanístico. São Paulo: RCS, 2007, p.137.

<sup>38</sup> “(...) a própria Constituição prevê limites ao exercício da autonomia municipal não somente na excepcionalidade traumática de intervenção federal ou estadual, em situações excepcionais, como na capacidade avocatória conferida aos Estados para, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, agrupamento de municípios limítrofes para integração de função pública de interesse comum. A avocação estadual de matéria ordinariamente municipal não viola a autonomia do Município na medida em que se fundamenta em norma constitucional, ou seja, em norma de igual hierarquia. É a própria Constituição que, ao mesmo tempo, afirma e limita a autonomia municipal”. TÁCITO. Caio. Serviços de saneamento básico, revista de direito administrativo, n 213, 1998, p.324.

<sup>39</sup> “Isto significa que a Constituição Federal preconiza a possibilidade de se instituir uma nova forma de administração regional, no âmbito dos Estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política -

Note-se, portanto, que diversos são os entendimentos a respeito da titularidade das funções e serviços públicos de interesse comum, tudo a coligir na análise minuciosa a respeito das competências constitucionais e do que verdadeiramente seja interesse comum e interesse local.

---

visto que não poderia ter um corpo legislativo próprio - para o qual se conferem competências administrativas intergovernamentais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (artigo 25, § 3º, da C.F.). Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes entes possuem corpos legislativos para reger sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, mediante um condomínio legislativo (obtido mediante o exercício de competências comuns e concorrentes complementares e supletivas), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública (uma espécie de autarquia territorial plurifuncional) para ser o titular (derivado) do exercício de competências relativas às funções públicas de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos Municípios metropolitanos (ou integrantes das aglomerações urbanas ou microrregiões) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local)". ALVES. Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Setembro de 1998.

## 2. REGIÃO METROPOLITANA

### 2.1 Posituação no Sistema Jurídico

A ideia de agrupamento de municípios com a preservação de sua autonomia, não é fato contemporâneo. Na República velha havia intenção de estabelecer o agrupamento:

A ideia de agrupamento municipal foi, pela primeira vez, acolhida em 1933, no anteprojeto da Constituição da Comissão do Itamaraty, em que se autorizava aos Estados a constituição, em Região, com autonomia, rendas e funções que a lei lhes atribuísse, de um grupo de Municípios contíguos, unidos pelos mesmos interesses econômicos. Cogitava-se de verdadeira região autônoma, surgindo como nova Entidade de Direito público interno, dotada de órgão diretivo e conselho regional, tal qual aconteceu na Itália, na Constituição de 1947.<sup>40</sup>

Para administração de serviço público comum, a Constituição de 1937 estabeleceu a possibilidade dos municípios se organizarem em aglomerações, de acordo com artigo 29:

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

Não houve avanço das tentativas, na medida em que dado ao perfil ditatorial e centralizador não havia espaço para outras formas de descentralização política. A expressão “região metropolitana” foi inserida pela primeira vez na sexta Constituição brasileira outorgada em 24 de janeiro de 1967, no parágrafo terceiro, do artigo 157<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> TEIXIERA. Ana Carolina Wanderley. Região Metropolitana. Editora Fórum, 2015, p. 60.

<sup>41</sup> Art. 157, § 10: A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

A Emenda constitucional nº 1, de 1969, introduziu alterações no texto constitucional, por meio do qual o estabelecimento de “regiões metropolitanas”, não estavam vinculadas a realização de “serviços de interesse comum”. Vê-se o artigo 164:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

A diferença entre os textos, conforme visto, é relativa a finalidade das regiões metropolitanas, que, após a emenda, não precisaria mais perseguir a realização de serviços de interesse comum. Referida mudança decorreu da emenda nº 848 apresentada pelo Senador Eurico Rezende:

As regiões metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por regiões metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis por que a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões. Nações civilizadas já adotaram essa técnica administrativa, com excelentes resultados, como é o caso de Toronto, Londres e Nova Delhi.<sup>42</sup>

A competência para a instituição das regiões metropolitanas foi conferida à União, para realizar serviços comuns dos Municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica.

---

<sup>42</sup> Anais da Constituição de 1967, publicado no Senado Federal, 6º volume, tomo II, Brasília, 1970, pp. 913/914.

Não obstante, a metrópole e seus efeitos, já eram objeto de preocupação desde o início da década de 60 e várias iniciativas foram decisivas para a inclusão do tema na Constituição.

A própria Lei Complementar nº 14 de 1973, importante diploma normativo sobre o tema, sancionada após 6 anos do último texto constitucional (CF 1967), criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Estabeleceu algumas regras: tratamento unificado das regiões metropolitanas, imposição aos municípios de participação compulsória, definição de quais matérias seriam de interesse metropolitano, notadamente elencou o abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; uso do solo metropolitano; transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal.<sup>43</sup>

Do ponto de vista da gestão, estabeleceu-se que competência para implementação de políticas de desenvolvimento regional seria do Conselho Deliberativo<sup>44</sup> que contaria com um Conselho Consultivo e ambos teriam como

---

<sup>43</sup> Artigo 5 da Lei Complementar Federal 14/73.

<sup>44</sup> Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).

§ 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º - compete ao Conselho Deliberativo:

I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

suporte o apoio técnico de entidade a ser criada no âmbito dos Estados. Contudo, não foram previstos meios para recebimento de recursos para que a ação dos mesmos fosse concretizada.

O Conselho Deliberativo seria presidido pelo Governador e este era definido pelo Governo Federal, portanto, a centralidade decisória estava nas mãos do Governo Federal, com a ausência de autonomia e, principalmente, de recursos para a manutenção dessas entidades, o sistema se mostrou claramente frágil.

O ponto de relevância da edição da lei foi a consagração da ideia de que a prestação de serviços em áreas metropolitanas devem ser enfrentadas em conjunto.

A década de 60 impôs para a história constitucional do Brasil, o abandono do paradigma democrático da federação, foi marcada pela centralização e excesso de competências para União, onde esse ente federado foi o responsável pelo controle da atuação dos Estados- membros.

Diante dessa realidade, a Constituição Federal de 1988 foi moldada com a inauguração de novo pacto federativo, com a busca de um federalismo de cooperação que evoluiu para o federalismo de cooperação assimétrico.

No que diz respeito ao tratamento metropolitano, abriu espaço para a possibilidade de estruturas mais adequadas às peculiaridades regionais, institucionalizou mecanismo de gestão, introduzindo competência aos Estados–Membros para instituir e organizar as regiões metropolitanas. O artigo 25 parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988 está assim disposto:

---

Parágrafo único - A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, que pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

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.

A Constituição Federal de 1988 traçou nova silhueta para as relações entre os níveis de governo, garantindo mecanismos ao federalismo cooperativo. O regionalismo – que já fazia parte do nosso sistema - evoluiu e é plasmado nas regiões administrativas, regiões de desenvolvimento, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

Com a Constituição de 1988 consagrou-se a autonomia municipal e a descentralização do poder político.

A região metropolitana nasceu sob o signo do desenvolvimento local, ao contrário das regiões que objetivavam o desenvolvimento nacional. Contudo, os efeitos da conurbação, da industrialização, da explosão demográfica, por vezes transformam a metrópole em desumana e excludente, quando, em verdade, sua essência visa afastar a desigualdade econômica e social.

Assim, discutir o papel do Estado como grande maestro dessa organização, resgatar o espaço urbano para as pessoas, melhorar as condições de vida de seus habitantes, criar condições para que todos tenham possibilidades de escolhas e acesso aos meios de transporte e demais serviços públicos é, sem dúvida, o resgate da ideia metropolitana e o prestígio ao princípio da igualdade.

## **2.2 Conceito da Região Metropolitana**

O fenômeno urbano denominado região metropolitana possui vários aspectos: o urbano, o econômico, o social, o antropológico, o legal. A positivação dos conceitos jurídicos das regiões metropolitanas foi instituída por

meio das Constituições Estaduais e Leis Complementares e a partir dessas definições a doutrina ocupou-se de formular alguns conceitos.

Claro que não encontraremos um conceito universal relativo as referidas regiões, ao passo que cada ordenamento jurídico definirá quais seus contornos. Juan Carlos Covilla Martinez assevera que não existe um conceito global da palavra metrópole, vez que cada ordenamento jurídico fixará sua definição de acordo com as características de cada país.<sup>45</sup>

Eros Grau apresenta seu conceito sob o aspecto geográfico populacional e econômico, descrevendo a Região Metropolitana como um conjunto territorial intensamente urbanizado, com grande adensamento populacional e que forma uma comunidade socioeconômica.<sup>46</sup>

Alaör Caffé conceitua Região Metropolitana como uma comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas e integradas, com vistas a execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão desta integração urbano-regional<sup>47</sup>

Para Ana Carolina Wanderley Ferreira, as regiões metropolitanas também são constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas

---

<sup>45</sup> MARTINEZ, Juan Carlos Covilla. Las Administraciones metropolitanas, Bogotá: Universidade Externado de Colômbia, 2010, p.157.

<sup>46</sup> “um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas”. GRAU, Eros Roberto. Regiões metropolitanas regime jurídico. Editor José Bushatsky, São Paulo, 1974, pp. 26/27.

<sup>47</sup> “A região metropolitana é a constituída por mandamento legal que, reconhecendo a existência de uma comunidade socioeconômica com funções urbanas altamente diversificadas, especializadas e integradas, estabelece o grupamento de Municípios por ela abrangidos, com vistas à realização integrada da organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum exigidos em razão daquela mesma integração urbano-regional”. ALVES. Alaör Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito Brasileiro, Editor José Bushatsky, São Paulo, 1981, p. 155.

especializadas e integradas, com vistas à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum<sup>48</sup>

Pedro Estevão Alves Pinto Serrano qualifica a região metropolitana;

Ente administrativo estadual da administração direta ou indireta, sob regime jurídico de Direito Público, instituída por faculdade discricionária do legislador complementar estadual por conta do permissivo constitucional do parágrafo 3º de nossa Carta Magna, em áreas de conurbação de três ou mais municípios em que haja a necessidade de realização de serviços e atividades comuns de caráter regional, no interior dos limites da competência constitucional do Estado-membro e em seu nome e sob sua responsabilidade realizados por gestão compartilhada com os municípios integrantes, nos limites e organização estipulados na lei instituidora, sem interferência na autonomia municipal.<sup>49</sup>

Foi com a Lei 13.089 de 2015, denominada Estatuto das Metrôpoles, que se reconheceu que uma metrópole não pode ser definida apenas pela existência de interesses comuns ou por interesses políticos, definindo-a como:

Artigo 2º, inciso V.

Metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

E, também, estabeleceu que região metropolitana é uma aglomeração urbana que configure uma metrópole (inciso VII, art. 2º). E, no parágrafo único do artigo 2º, fixou os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional [...] considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação,

---

<sup>48</sup> “A mais importante espécie de regionalização no direito brasileiro, são constituídas por uma comunidade dotada de funções urbanas especializadas e integradas, com vistas a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum. Entre tais funções de interesse comum, identificam-se, v.g, a segurança pública, saneamento básico, uso do solo metropolitano, aproveitamento de recursos hídricos, produção e distribuição de gás canalizado, cartografia, habitação, preservação do meio ambiente, combate a poluição e planejamento integrado”. TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. Região metropolitana: Instituição e gestão contemporânea dimensão participativa. Belo Horizonte, Editora fórum, 2005, p. 69.

<sup>49</sup> SERRANO, Pedro Estevão Alves Pinto. Região metropolitana e seu regime constitucional. São Paulo. Verbatim, 2009, p. 190.

saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

Nessa senda, a região metropolitana é espaço urbano com continuidade territorial, com alta densidade populacional, relevância política e socioeconômica em nível nacional ou regional, onde está determinada a possibilidade do agrupamento compulsório de municípios, que reclama o trato e solução de funções públicas de interesse comum, cuja instituição se dará por lei complementar de competência do Estado.

A configuração de uma região metropolitana demanda entre os municípios integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas, socioeconômicas e complementaridade funcional.

### **2.3 Criação e extinção da Região Metropolitana**

A criação da região metropolitana é competência do Estado membro, mediante Lei complementar. Essa figura não é entidade política autônoma, mas ente com função administrativa e executiva.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Estado competência para instituir a região com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Isso decorre do artigo 25, §3º que estabelece que

*Poderão os Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituída por Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.*

Não obstante as competências municipais estabelecidas no artigo 30 da Constituição Federal permanecerem intactas, o que ocorre é que o interesse local qualifica-se como interesse regional ou intermunicipal, quando se está no ambiente de uma região metropolitana.

Marcos Juruena Villela Souto averba que quando existe uma conurbação, não há que se falar em interesse local (desse ou daquele Município), mas sim em interesse regional:

“(…) é importante chamar atenção para o detalhe que uma lei que institui Região Metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação, os interesses estão interpenetrados, não se percebe mais onde termina um Município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos.”<sup>50</sup>

Certo é que há serviços que caso realizados de forma irregular ou indevida por um Município também afetarão os demais integrantes de determinada região, ou seja, são serviços que necessitam de prestação integrada.

Imagine-se que o esgoto despejado de forma irregular em uma localidade pode prejudicar suas áreas vizinhas; o uso do solo por um município pode determinar a vedação de determinada atividade e tais serviços migrarão para o município mais próximo, que pode não estar preparado para absorver tal demanda; a integração pode ser mostrar imperiosa em questões de segurança, preservação ambiental, transporte, habitação, aproveitamento de recursos hídricos.

Assim, a competência para instituição da região metropolitana é do Estado-membro e consiste em um agrupamento relevante de Municípios, cuja finalidade é de executar funções públicas que pela sua natureza, exigem a cooperação entre eles. Tal agrupamento só pode ser criado por lei complementar estadual.

Importante salientar que a região metropolitana é divisão administrativa, não pessoa política autônoma e muito menos ente federativo. Hely Lopes Meirelles já averbou:

---

<sup>50</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela. Parcerias decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 59, 2005, p. 156.

A Região metropolitana não se erige em entidade estatal intermediária entre o Estado e os Municípios. Na nossa organização constitucional federativa não há lugar para uma nova entidade política. A Região metropolitana será apenas uma área de serviços especiais, de natureza meramente administrativa. Sua administração poderá ser feita por entidade autárquica (autarquia) ou estatal (empresa pública, sociedade de economia mista), ou até mesmo ser atribuída a um órgão do Estado (Secretaria de Estado) ou a um colegiado de representantes dos Estados e dos Municípios (comissão ou Conselho), segundo interesses e conveniências de cada região.<sup>51</sup>

Assim, a região metropolitana será constituída por lei complementar de ente que possui função administrativa e executória. A participação do município na região metropolitana é compulsória, inexistindo necessidade de aprovação prévia do legislativo municipal, bem como também inexistente o direito de retirada.<sup>52</sup>

Há que se deixar claro que a inexistência do direito de retirada não colide com a autonomia municipal como, aliás, já se posicionou o STF no julgamento da ADI 1842/RJ:

A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. **O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal.** O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais. Grifos nossos.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, editora Malheiros, 2013, pp. 83/84.

<sup>52</sup> ADI 1841/RJ, relator Ministro Carlos Velloso, DJ 29/02/2002 e ADI 796/ES, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 17/12/1999.

<sup>53</sup> ADI 1842/RJ. Relator Ministro Luiz Fux. Redator Gilmar Mendes. DJ 13/09/2013.

Importante ressaltar que as competências dos três níveis governamentais estão distribuídas para atender as necessidades do regional, visando ganho de eficiência com decisões de qualidade e otimização de recursos.

As disposições da Constituição Federal de 1988 tiveram repercussão nas constituições Estaduais, a exemplo na Constituição do Estado de São Paulo onde foi estabelecido os objetivos e requisitos daquela organização, bem como determinou-se a constituição de dois Conselhos – deliberativo e consultivo.<sup>54</sup>

Com a redemocratização do país, houve a transferência de obrigações/competências aos Estados e Municípios. No entanto, na discussão sobre a consolidação da área metropolitana a temática da autonomia municipal é, sem dúvida, enorme obstáculo relativo a consolidação de políticas de cooperação, absolutamente necessárias no processo de descentralização.

Não é incomum a defesa acalorada da autonomia plena e exclusiva do município para solução de interesses locais, bem como a visível disputa entre chefes dos executivos municipais travando uma competição predatória,

---

<sup>54</sup> Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado. § 1º - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o "caput" deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua implementação.

§ 2º - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional. § 3º - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no "caput" deste artigo, será disciplinada em lei complementar.

Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o art. 154.

resultarem em um entrave real para a operacionalização do instrumento de agrupamento que visa solução dos problemas regionais. Tais posicionamentos contrariam o texto constitucional que sinalizou caminho para solução de questões que possuem alcance e reflexos dentro de parcela do estado e para além do município.

Para a compatibilização da autonomia municipal e o interesse comum é necessária uma análise interpretativa das competências dos entes. Claro que autonomia em sua acepção plena significa autogovernar-se pelos próprios meios, não obstante a adoção do federalismo de cooperação afasta a autonomia municipal absoluta.

Alaör Caffé Alves averba que no Brasil, vigora atualmente um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, onde dominavam as competências exclusivas, em detrimento das competências privativas.<sup>55</sup>

O princípio definidor da estrutura de competência constitucional é a predominância de interesse, muitas vezes essa predominância não é evidente

---

<sup>55</sup> “O sistema tornou-se muito menos rígido, permitindo, precisamente em razão de nossa grande extensão territorial e diversidades socioeconômicas, um partilhamento de competências normativas e administrativas de maior flexibilidade e agilidade para possibilitar a ação mais adequada e racional do Poder Público. Mesmas as competências de responsabilidade específica de cada ente político são tratadas, em grande parte, como competências que permitem a cooperação normativa e administrativa de outros entes políticos federativos, se para tanto forem autorizados pelo ente originário, inaugurando a chamada competência privativa, muito menos severa no seu isolamento do que as competências de caráter exclusivo. Desse modo, no Brasil, vigora atualmente um quadro de competências constitucionais cuja distribuição caracteriza o federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, onde dominavam as competências exclusivas. Nesse sentido, como regra, a interpretação sistêmica da Constituição Federal deve sempre levar em conta os objetivos de integração entre os interesses públicos nacionais, estaduais, distritais e municipais, precisamente na forma como foram intencionados pelo legislador constituinte”. ALVES, Alaör Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro, Revista Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Centro de Estudos. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Edição especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal. XXIV Congresso nacional de procuradores do Estado, setembro 1998, p. 01.

ou fácil de elencar e em razão dessa possível dualidade é que o texto constitucional estabeleceu as competências comuns e concorrentes.

Daniela Campos Libório averba que as competências constitucionais assumem a estrutura verticalizada, mas não hierarquizada, de forma que a União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional, o Distrito Federal, interesse regional e local, e o Município, interesse local<sup>56</sup>.

A coordenação e cooperação federativa buscam equilíbrio entre os entes federados, plasmadas na Constituição Federal nos artigos 24 (coordenação) que busca concatenar um procedimento, um resultado de interesse de todos e 23 (cooperação) onde todos colaboram para a execução das tarefas.

Assim, o fenômeno da conurbação resulta em agrupamento de municípios limítrofes e a Região Metropolitana é resultado dessa junção que cria um único sistema que reclama o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Será instituída por lei complementar, que será compulsória para os municípios, não assumindo caráter de entidade política federada mas poderá se apresentar como pessoa jurídica de direito público ou órgão.

No que diz respeito à sua extinção, embora a Constituição Federal não tenha definido forma extintiva expressa, por força do paralelismo das formas é de se concluir que se para a criação da Região Metropolitana foi imposto rigor legislativo, sua extinção não poderá ser diferente. Por consequência, somente lei que observe o idêntico procedimento e quórum poderá extingui-la.

---

<sup>56</sup> “O princípio que norteou estas diferenciações foi o da predominância de interesse. A União tem interesse geral; os Estados-membros, interesse regional, o Distrito Federal, interesse regional e local, e o Município, interesse local. Analisadas desta forma, as competências constitucionais assumem a estrutura verticalizada, mas não hierarquizada”. LIBÓRIO. Daniela Campos. Competências urbanísticas. Estatuto da cidade, comentários a lei federal 10.257/2001, coordenadores Adilson Abreu Dallari e Sergio Ferraz, Malheiros Editores, São Paulo, 4ª Edição, pp. 62/63

Claro que em caso de extinção, a lei complementar com essa finalidade, deverá preservar os atos jurídicos perfeitos, eventuais direitos adquiridos e principalmente estabelecer critérios visando a continuidade do serviço público.

### **3. TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO ÂMBITO DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

#### **3.1 Aglomeração urbana e a necessidade de instituição da Região Metropolitana de São Paulo**

São Paulo, reconhecida como cidade em 1711, até o início do século XIX abrigava ocupação de pouca expressividade na colônia. Apenas no século XIX, com o início da cultura cafeeira no Sudeste, que veio a ser o principal produto nacional, transformou-se no centro econômico do país. Ainda assim, até o final do século, a aglomeração urbana ainda era bastante modesta.

Fez parte significativa do processo de ocupação, tanto da cidade, quanto do interior, a implantação, a partir de 1867, das ferrovias que levavam o café e outras mercadorias da província para o porto de Santos. São Paulo tornou-se um entroncamento de ferrovias, onde se realizavam transbordos de mercadorias e pessoas.

Entretanto, com o declínio da produção cafeeira nas primeiras décadas do século XX e com o investimento do capital nas indústrias que surgiam ao longo das ferrovias, aos poucos houve o escoamento linear da própria produção industrial e da estrutura de transporte dos trabalhadores<sup>57</sup>.

São Paulo então, se transformou em um grande polo econômico, passando por uma expansão física e demográfica que se iniciou na virada do século XX e atingiu o auge no período de 1940-1970.

A consolidação de novos centros e loteamentos fez com que as divisas intermunicipais começassem a perder o sentido e as cidades assumissem novos e maiores contornos.

---

<sup>57</sup> Marcos Kiyoto de Tani e Isoda. Transporte sobre trilhões na Região Metropolitana de São Paulo. Estudo sobre a concepção e a inserção das redes de transporte de alta capacidade. São Paulo. 2013, fl. 37.

Nesse sentido, conforme visto, foi instituída a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) por meio da Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973.

A RMSP figura como o maior polo de riqueza nacional, seu Produto Interno Bruto (PIB) atingiu em 2008 R\$ 572 bilhões, o que corresponde a cerca de 57% do total do Estado. Os municípios que a compõem são: Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu das Artes, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapevi, Itapeçerica da Serra, Itaquaquetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, São Paulo, Suzano, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista<sup>58</sup>.

Na mesma linha, foram criadas a Região Metropolitana de Campinas, por meio da LC Estadual 870, de 19 de junho de 2000; a Região Metropolitana da Baixada Santista, por meio da LC Estadual 815, de 30 de julho de 1996; a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte ou RMVale, pela LC Estadual 1166, de 9 de janeiro de 2012 e, por fim, a Região Metropolitana de Sorocaba, pela Lei Complementar nº 1.241, de 08 de maio de 2014.

Aspecto de relevo inerente à análise da situação existente no interior destas Regiões Metropolitanas consiste no fato de que, de acordo com o art. 5º da Lei Federal 14/1973, “*reputam-se de interesse metropolitano serviços comuns aos municípios que integram a região, dentre outros, o planejamento integrado (...) e os transportes e sistema viário*”. Diante disso, tornou-se indispensável e mandatário o atendimento deste dispositivo legal pelos Municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, de forma que planejem e prestem os serviços de transporte público de forma compartilhada.

---

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www.sdmropolitano.sp.gov.br/portalsdm/sao-paulo.jsp>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

### 3.2. O Transporte Coletivo de Passageiros como Serviço Público

A qualificação dos serviços de transportes coletivos de passageiros como serviços públicos está sedimentada no inciso V do art. 30 da Constituição Federal, que faz referência expressa ao transporte coletivo de passageiros como serviço público de caráter essencial.

Para Vitor Rhein Schirato, essa qualificação independe se o serviço é municipal ou regional, eis que a atividade material é a mesma. A partir do momento em que se tem incontroverso que o transporte coletivo de passageiros é um serviço público, tem-se uma consequência jurídica fundamental que é a obrigatoriedade de sua prestação (ou, no mínimo, de sua garantia) pelo Estado<sup>59</sup>.

Ou seja, a qualificação jurídica de uma atividade como serviço público presta-se a criar uma obrigação jurídica de prestação ou garantia da atividade, que tem no cidadão seu credor.

Diante dessa realidade, os serviços públicos devem ser prestados ou, no mínimo, garantidos pelo Estado. É o que se depreende de forma clara e inequívoca do art. 175 da Constituição Federal.

Ocorre, contudo, que em um sistema federativo, como o brasileiro, o rol de atividades públicas não é atribuído a apenas uma pessoa, mas, sim é repartido entre os entes federativos, conforme se afigure mais eficiente e interessante para a população. É dizer, a afirmação de que é atribuição do Estado a prestação dos serviços públicos não é bastante, no Brasil, para identificar qual pessoa estatal é responsável pela prestação de um dado

---

<sup>59</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96717>>. Acesso em: 21 outubro de 2016.

serviço público, eis que as obrigações impostas ao Estado são alocadas a diferentes pessoas.

### **3.3. A competência do Estado para prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros intermunicipal**

O art. 22, IX e XI da Constituição Federal confere à União, privativamente, competência para legislar sobre as diretrizes da política nacional de transportes: trânsito e transporte. Além disto, a Constituição Federal, no art. 21, XII, 'e', afirma competir à União explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: serviço de transporte rodoviário, interestadual e internacional de passageiros.

No campo específico do transporte coletivo municipal, o art. 30, V, faz referência expressa à competência municipal para o transporte coletivo local: *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*

Esta norma garante ao Município a competência para prestar os seus serviços de transporte coletivo, o que significa afirmar, os transportes que se limitam a transitar pelo território municipal, reafirmando, o princípio da predominância do interesse, no caso o local, conforme o art. 30, I, da Constituição Federal<sup>60</sup>.

Se à União caberá a organização das diretrizes básicas sobre a política nacional de transporte (trânsito e transporte) e ao Município as regras de interesse local, resta saber a abrangência da competência remanescente dos Estados.

---

<sup>60</sup> MORAES. Alexandre de. Competência Trânsito e Transporte Intermunicipal. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1283282842.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1283282842.pdf). Acesso em 10 de dezembro de 2016.

Celso Bastos afirma que a cada ente federativo caberá a prestação do serviço de transporte de sua jurisdição:

“a partilha de competências desemboca num modelo de repartição que se incumbe de entregar a cada um desses níveis de governo a competência para organizar o transporte na esfera da sua jurisdição; cabe, portanto, à União o transporte Federal, aos Estados o transporte estadual ou intermunicipal, chegando-se por este mesmo caminho à mesma conclusão: ao Município cabe a organização e prestação do transporte de interesse local ou Municipal”.<sup>61</sup>

Soma-se a esse entendimento, a exegese do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal em conjunto com o artigo 153 da Constituição do Estado de São Paulo que outorgam aos Estados a competência para criar regiões metropolitanas. Veja-se:

Artigo 153, CESP: O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

Art. 25 § 3º, CF: 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.

E, por conseguinte, o artigo 158 da Constituição Estadual que estabelece que o transporte coletivo nas regiões metropolitanas será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes:

Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os municípios integrantes das respectivas entidades regionais.

Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão.

Considerando a missão institucional do Estado de promover o planejamento do transporte coletivo nas regiões metropolitanas, a seguir abordaremos as formas de delegação desse serviço público.

---

<sup>61</sup> BASTOS. Celso Bastos. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, nº 5, Editora RT, p. 169.

### 3.3.1 Formas de Delegação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros

Na doutrina, três correntes divergem sobre a conceituação de serviço público: a primeira, chamada “escola do serviço público”, segundo a qual toda e qualquer atividade desenvolvida pelo Estado seria serviço público; para a segunda, o serviço público abrangeria todas as atividades estatais, exceto a legislativa e a judicial; a terceira corrente doutrinária acrescenta que, além da elaboração da lei e dicção do Direito, também deveriam ser excluídas da noção de serviço público as atividades que não são colocadas à disposição do cidadão (como aquelas relacionadas ao poder de polícia)<sup>62</sup>.

Na atual ordem jurídica, a exegese do artigo 175 da Constituição Federal esclarece que o Poder Público detém a titularidade da prestação dos serviços públicos, mas pode transferir sua execução a delegatários, que se submeterão ao regime especial definido em lei, por meio de concessão ou permissão.

A Lei Federal 8.987/95 disciplinou o regime jurídico da concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Carta Magna, dispondo sobre os direitos e obrigações dos usuários, instituindo regras de política tarifária, definindo a obrigação do serviço adequado, impondo regras especiais de licitação e regulamentando o caráter especial do contrato celebrado com as empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

Nos ensinamentos de Alexandre dos Santos Aragão, por concessão entende-se a delegação contratual ao particular que, por sua conta e risco, explorará determinado serviço público por prazo determinado:

---

<sup>62</sup> Avalone Filho, Jofir. Estudo sobre o Serviço Público de Transporte Coletivo. Disponível em: <http://www.cesarkallas.net/arquivos/livros/direito/00274%20-%20Estudos%20Sobre%20o%20Servi%20P%20FAblico%20de%20Transporte%20Coletivo.pdf>.

Pela concessão, o Poder Público se desonera da prestação de serviços públicos de sua titularidade em relação aos quais não tem condições financeiras ou não entende ser conveniente prestar diretamente. A sua prestação é transferida a um agente privado que se remunerará, via de regra, pelas tarifas que os usuários lhe pagarão em razão da fruição do serviço, mantendo o Estado a titularidade e os controles públicos sobre ele<sup>63</sup>.

Difere-se da concessão, o instituto da permissão, por se tratar de ato precário, revogável unilateralmente e a qualquer tempo, podendo ser outorgado a pessoa física e sem necessidade de possuir prazo determinado:

A permissão será, assim, a modalidade de delegação de serviço público apropriada quando os bens empregados na prestação do serviço público forem de valor diminuto, ou se, ainda que possuam um valor considerável, tenham uma vida útil curta<sup>64</sup>.

Já as Parcerias Público-Privadas, regidas pela Lei 11.079 de 2004 e regulamentada pelo Decreto nº 5.358 de 4.3.2005, são fundamentalmente concessões tradicionais, diferindo principalmente pela possibilidade do Poder Concedente estabelecer contraprestações ao parceiro privado, como forma de subsidiar economicamente o empreendimento, tornando-o atrativo.

Como espécie de PPP, tem-se as concessões patrocinadas, que segundo Alexandre dos Santos Aragão, “*poderiam ser chamadas de subsidiadas, subvencionadas ou, em alguns casos, de receita ou lucratividade mínima assegurada*”<sup>65</sup>.

Nos termos do parágrafo 1º, do artigo 2º, são concessões que envolvem adicionalmente à tarifa cobrada do usuário, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, diferenciando-se das concessões tradicionais de serviços e obras públicas em razão de serem financiadas apenas por tarifas e, eventualmente, também por receitas provenientes da exploração de atividades ancilares:

---

<sup>63</sup> ARAGÃO. Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Editora Forense. Rio de Janeiro. p. 399

<sup>64</sup> Idem. p 436.

<sup>65</sup> Ibidem.

“A diferença para as concessões comuns é, portanto, que nessa a amortização dos investimentos privados é feita, ao menos em linha de princípio integralmente pelas tarifas pagas pelos usuários, enquanto na concessão patrocinada, a amortização é feita ao mesmo tempo com tarifas e verbas do próprio Estado”<sup>66</sup>

Diferentemente são as concessões administrativas – segunda espécie de PPP – definidas por Alexandre Santos Aragão como sendo um contrato em que a cobrança de tarifas é inviável econômica ou socialmente, juridicamente vedada ou porque o único usuário do serviço a ser prestado é o próprio Estado.<sup>67</sup>

O serviço de transporte, na qualidade de serviço público econômico, cujo financiamento envolve naturalmente vultoso investimento financeiro, é, por excelência, delegável por meio de concessão patrocinada, já que remunerados mediante pagamento de tarifa pelos usuários e aporte de recursos pelo Poder Concedente.

Conforme nos ensina José Marcio Camargo, o ganho de eficiência pela opção da Parceria Público Privada decorre do fato de que o mesmo agente privado irá construir e utilizar o ativo posteriormente para ofertar o serviço, que é o objetivo do contrato.

Ou seja, não existe separação entre essas duas atividades. Os contratos de PPPs, em regra, somente são utilizados para a construção e a operação de ativos pelo mesmo agente privado, para oferecer serviços públicos cuja taxa de retorno social é maior que a taxa de retorno privada<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Aragão. Alexandre Santos. Curso de Direito Administrativo. p.427

<sup>67</sup> Idem. p. 428

<sup>68</sup> Camargo. José Márcio. PPP, eficiência e risco. Disponível em: [http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/ppp\\_eficiencia\\_e\\_risco/11](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/ppp_eficiencia_e_risco/11)

E ainda: “Além da maior eficiência microeconômica, as PPPs têm a vantagem de a obra ser financiada com recursos privados, o que permite ao governo aumentar o investimento em infraestrutura sem aumentar seu endividamento, utilizar a maior capacidade administrativa e de inovação e transferir pelo menos parte do risco do investimento para o setor privado. Para o setor privado, as PPPs abrem novas oportunidades de investimento em áreas que sempre foram monopólio do investimento público”.

Segundo o autor, a constante opção pela PPP, pode ser justificada na medida em que, teoricamente, apresenta a vantagem do empreendimento poder ser financiado em parte pelo agente privado, desonerando o Poder Concedente em certa medida, que poderá investir suas forças e economia para aumentar a infraestrutura, além de poder alocar riscos com mais eficiência.

### **3.4. A competência do Município para prestação do Serviço Público de Transporte Coletivo de Passageiros intermunicipal**

Conforme visto, nunca pairou qualquer dúvida de que os serviços intermunicipais são de competência dos Estados, eis que transcendem o limite territorial demarcador da competência dos Municípios.

Ocorre que o legislador constituinte atribuiu, no inciso V, artigo 30, aos Municípios a competência de organizar e prestar os serviços de transporte coletivo municipais: *“organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.

Todavia, há que se ponderar que o fato de a Constituição expressamente haver arrolado esse serviço público na esfera de atribuições dos Municípios, não significa que eles serão sempre e em qualquer caso de competência exclusiva de referidos entes federativos.

É que conforme nos ensina Vitor Rhein Schirato, poderá haver situações em que as circunstâncias fáticas de oferta e prestação da atividade causem o advento de um *interesse comum*, possibilitando ao Estado, por meio de lei complementar, disciplinar sua organização e sua prestação à população<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em:

É que os serviços públicos de transportes coletivos de passageiros são serviços que têm íntima relação com o planejamento e com a disciplina da ocupação do solo urbano, reconhecidos como matéria de interesse local (artigos 30, inciso VIII, e 182).

Entretanto, o exercício dessa competência, nas Regiões Metropolitanas, podem ter reflexos, nos sistemas de transportes, que vão muito além do interesse meramente local. Nesse tipo de região fortemente adensada, é comum que se criem polos atrativos de cidadãos em diferentes municípios:

Por exemplo, é comum que municípios que orbitam em torno do Município-polo da Região Metropolitana instituam zonas industriais, atraindo não apenas a população que habita em seu território, mas, também, a população que habita o território do Município e outros limítrofes.

Da mesma forma, é comum que as áreas de serviços localizadas nos Municípios-polo das Regiões Metropolitanas sejam destino não apenas de quem habita referido município, como também de todos os que habitam os municípios limítrofes. Isso gera uma demanda constante de deslocamento intermunicipal.

Por conseguinte, é necessário estabelecer um sistema de transportes coletivos que atenda não somente aos interesses dos municípios de um centro urbano, mas, sim, os interesses dos municípios de toda a Região Metropolitana, possibilitando-lhes o deslocamento por toda a área integrada.

Este cenário deixa claro que a Região Metropolitana não é um pequeno Estado, mas um grande município, eis que o sistema de transportes há que garantir os serviços a municípios de toda a área urbana metropolitana.

A necessidade de deslocamento diário e eficiente entre cidades cria duas soluções possíveis: a primeira é a criação de dois sistemas paralelos e não comunicantes de transportes coletivos, um estadual e outros tantos municipais.

Neste cenário, ao Estado compete manter, organizar e garantir os serviços intermunicipais, e a cada Município cabe manter, organizar e garantir seus próprios sistemas de transportes, restritos a seus territórios.

Para o autor, a primeira solução — a mais corriqueira no Brasil — apresenta alguns problemas. O primeiro deles é a falta de planejamento conjunto e a falta de integração entre os sistemas. Os Estados não podem garantir o transporte por todo território dos Municípios e estes, por sua vez, não podem estabelecer serviços que transcendam seus limites territoriais.

O segundo problema é a diferença de política regulatória dos serviços, na medida em que o Estado e cada Município terá uma política pública distinta para garantir a atividade<sup>70</sup>.

Como resultado disto, para o cidadão, apresenta-se um sistema de transporte não raro pouco eficiente, mais caro – sobretudo porque geralmente paga-se tarifa em ambos os sistemas -, mais demorado e com níveis de operação e de serviços muito distintos, porque operados por entes diversos que podem impor exigências aos prestadores completamente diversas.

De outra banda, a segunda solução é a implantação de um sistema integrado, único para toda a Região Metropolitana (ou, pelo menos, a parcela dela mais densamente povoada), gerido de forma conjunta e associada entre Estado e os Municípios envolvidos:

Com isso, ao invés de existirem dois sistemas paralelos, há um único sistema integrado, planejado em conjunto e gerido segundo políticas públicas consensualmente estabelecidas entre Estado e Municípios. Esta segunda solução é que se afigura mais interessante considerando-se os serviços desde a perspectiva dos usuários, na medida em que tende a criar um sistema mais eficiente, mais uniforme e menos oneroso, por possibilitar a exploração de todas as potencialidades de um sistema metropolitano, único, ao invés de isolar todas essas potencialidades em sistemas individuais<sup>71</sup>.

A rigor, a primeira solução está plenamente de acordo com o texto da Constituição Federal, porque o Estado e os Municípios mantêm-se explorando competências suas de acordo com a ordem constitucional. Já no segundo caso, para muitos, a ideia poderia esbarrar no postulado da

---

<sup>70</sup> Idem.

<sup>71</sup> Ibidem.

autonomia municipal, mas o fato é que prestigia uma integração da organização e da oferta de atividade de *interesse comum*.

Embora sejam ambas soluções aceitáveis de acordo com a Constituição Federal, a solução integrada tende a ser a solução ótima, na medida em que otimiza a oferta dos serviços públicos de transportes coletivos, e garante a prestação integrada, apresentando-se como a única forma de, efetivamente, garantir a realização do interesse comum de todos os entes federativos envolvidos, como determina o §3º do art. 25 da Constituição Federal.

Nesta perspectiva, é inconteste que o transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas não estão, em qualquer caso, sob a competência exclusiva dos Municípios, mas sim, tendem a estar na pauta de atribuições da própria Região Metropolitana.

É que no caso das Regiões Metropolitanas, inclusive em razão da integração geográfica da área urbana de diversos municípios, há uma tendência a existir um *interesse comum* de diversos entes federativos.

Imaginar o contrário seria distorcer o texto constitucional, por imaginar que o inciso V do art. 30 e o §3º do art. 25 da Constituição Federal são conflitantes e excludentes entre si.

Em verdade ambas as competências são complementares, pois a competência municipal persiste enquanto houver o *interesse local* e deve dar lugar à competência conjunta de Estado e Municípios quando advier o *interesse comum*. Nesse sentido, afirma Vitor Rhein Schirato:

Como já disse e repeti, a atribuição de competências entre os entes federativos não é estanque e estática. É, sim, dinâmica e pode variar conforme as circunstâncias específicas de cada caso concreto. Sobretudo no caso das competências municipais, sempre dependentes da comprovação da existência do *interesse local*<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Idem.

Esta interpretação constitucional soa como a mais adequada, inclusive à luz do federalismo de cooperação e do princípio da predominância de interesses, pois determina as competências dos entes federativos de acordo com o interesse prevalecente e não de acordo com a interpretação literal dos dispositivos constitucionais.

Assim, conquanto não haja interesse local, não há como se atribuir uma atividade aos Municípios, aplicando-se esta regra também para o caso dos transportes coletivos de passageiros, sem qualquer prejuízo do inciso V do art. 30 da Constituição Federal.

## CONCLUSÃO

As competências dos entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - foram traçadas na Constituição Federal de 1988 em razão do Princípio Federativo que prestigia a predominância de interesses.

Do ponto de vista estrutural, temos uma construção verticalizada, onde a União tem interesse geral, os Estados-membros, o interesse regional e os Municípios, o interesse local. Dessa análise, tem-se que o interesse local é dinâmico e se refere a serviços e/ou obras que interessam preponderantemente a determinado Município, em determinado lapso temporal, exigindo do interprete, para se chegar a esta conclusão, o minucioso exame do caso concreto.

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 instituição da Região Metropolitana é resultado da existência de funções públicas de interesse comum, portanto, por meio de comprovações técnicas, assentadas em Lei Complementar, fica averbado o interesse metropolitano – além das divisas municipais – de certos serviços públicos.

Assim, os Municípios, de forma isolada, não são capazes de prestar os serviços necessários, ensejando, a título de solução mais adequada, a colaboração do Estado, enquanto autoridade regional. É nesse fato que reside a transição entre o interesse local do Município para o interesse regional do Estado.

Há certa mitigação da competência municipal em determinados casos disciplinados pelo constituinte: sempre que houver uma aglomeração urbana ou uma Região Metropolitana instituídas por lei complementar estadual,

poderá o Estado disciplinar a integração, o planejamento e a organização das funções públicas de interesse comum, naquele território.

Quer-se com isso dizer que nos casos em que os limites territoriais urbanos de diversos Municípios se unirem, fazendo surgir uma integração que transponha o interesse meramente local, poderão os Estados disciplinar sua integração, seu planejamento e sua organização.

Noutra banda, os Municípios apenas deterão competências exclusivas, conquanto presente um interesse exclusivamente local. Na hipótese de uma determinada ação transcender os limites municipais, a competência exclusiva dos Municípios dará lugar para a competência estadual, em razão do surgimento do interesse comum e do interesse metropolitano.

Tal raciocínio pode e deve ser aplicado ao Serviço Público de transporte coletivo de passageiros. Ao invés de existirem dois sistemas paralelos – o Estadual, de caráter intermunicipal e o dos Municípios, de natureza local – muito mais adequado que existisse um único sistema que fosse planejado à luz do dever de integração da malha por toda a Região Metropolitana.

Essa solução, além de conferir aos usuários um sistema uniforme e integrado (inclusive sobre o ponto de vista tarifário, portanto, tornando-o também menos oneroso) permite o planejamento territorial e urbano de todas as cidades conurbadas, possibilitando a exploração e planejamento eficiente de todo o sistema metropolitano.

Tal assertiva vai ao encontro do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal, ao passo que permite a organização, o planejamento e a execução dos Serviços Públicos de transporte coletivo de passageiros, sempre que extrapolarem o interesse meramente local, para se tornarem serviços de interesse comum.

## BIBLIOGRAFIA

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. O problema da concessão de serviços públicos em Regiões Metropolitanas: (re)pensando um tema relevante. Interesse Público I. Belo Horizonte, n. 24, ano 6 Março / Abril 2004 Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=50650>>.

ALVES, Alaör Caffé. Regiões Metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – Edição Especial em Comemoração aos 10 anos da Constituição Federal Por ocasião do XXIV Congresso Nacional de Procuradores do Estado. Setembro/1998.

ALVES. Alaör Caffé. Planejamento metropolitano e autonomia municipal no Direito Brasileiro, Editor José Bushatsky, São Paulo, 1981.

Anais da Constituição de 1967, publicado no senado Federal, 6º volume, tomo II, Brasília, 1970.

ARAGÃO. Alexandre Santos de. Curso de Direito Administrativo. Editora Forense. Rio de Janeiro.

Avalone Filho, Jofir. Estudo sobre o Serviço Público de Transporte Coletivo. Disponível em: <http://www.cesarkallas.net/arquivos/livros/direito/00274%20-%20Estudos%20Sobre%20o%20Servi%20P%20Ablico%20de%20Transporte%20Coletivo.pdf>

AZEVEDO, Eurico de Andrade. Regiões Metropolitanas no Brasil e seu Regime Jurídico. In Estudos sobre o amanhã – Regiões Metropolitanas. Caderno no.1. Coedição Instituto Metropolitano de Estudos e Pesquisas Aplicadas da FMU (Imepa). São Paulo: Resenha Universitária 1978.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 27ª edição, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Saneamento básico competências constitucionais da União, Estados e Municípios, Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico –RDAE, nº11, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 22ª Ed. revista e atualizada por Samantha Meyer-Pflug. São Paulo: Malheiros, 2010.

BASTOS. Celso Bastos. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n. 5, Editora RT, p. 169.

Camargo. José Márcio. PPP, eficiência e risco. Disponível em: [http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/ppp\\_eficiencia\\_e\\_risco/11](http://www.azevedosette.com.br/ppp/artigos/exibir/ppp_eficiencia_e_risco/11)

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTI, Eugênia Giovanna Simões Inácio. A Implementação da governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole – Lei nº 13.089/15 e o Município no Sistema Federativo Brasileiro. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.145-161, jan./jul. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do estado. 11 edição. São Paulo: Saraiva. 1985.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). Coordenadores: Dallari, Adilson Abreu. Ferraz, Sérgio. São Paulo: Malheiros, 2002.

FAGUNDES, Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERRAZ, Sergio. Regiões metropolitanas no direito brasileiro. Revista de Direito Público (RDP) no. 37;38, ano VII. São Paulo: RT, 1976.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 35ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Competências administrativas dos Estados e Municípios. Revista de Direito Administrativo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46934/46290>.

Freitas Junior, Moacir de e Macedo de Araujo, Alex. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DO SISTEMA DE MONOTRILHO: Características técnicas, vantagens & desvantagens e projetos em andamento

GARCIA, Francisco. Os desafios da mobilidade nas cidades brasileiras: tecnologias de ponta para novos projetos ferroviários. Apresentação para 15ª Reunião intermediária dos Comitês Técnicos da ALAMYS. São Paulo: Junho/2008.

GRAU. Eros Roberto. Sobre a prestação, pelos Municípios, do serviço público de abastecimento de água, in Rodrigues, Francisco Luciano Lima (coord). Estudos de direito constitucional e urbanístico. São Paulo: RCS, 2007.

GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. Editor José Bushatsky, São Paulo, 1974.

ISOLDA. Marcos Kiyoto de Tani e. Transporte sobre trilhões na Região Metropolitana de São Paulo. Estudo sobre a concepção e a inserção das redes de transporte de alta capacidade. São Paulo. 2013

MARTINEZ, Juan Carlos Covilla. Las Administraciones metropolitanas, Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2010, p.157

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Editora Malheiros, 13ª. Edição.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. Princípios de Direito Administrativo. V.I. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

MENCIO, Mariana Tese de doutorado, apresentada na Pontifícia Universidade de São Paulo, no ano de 2015.

MENDES, Gilmar F.; COELHO, Inocêncio M.; BRANCO, Paulo Gustavo G. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. Atlas, 31ª edição. 2015.

MORAES. Alexandre de. Competência Trânsito e Transporte Intermunicipal. Disponível em: [http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1283282842.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1283282842.pdf)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada – O problema da conceituação das normas gerais. Revista de Informação Legislativa a.25, n.o 100, out;dez, 1988.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder Concedente para o abastecimento de água. Revista de Direito da Associação dos Procuradores do novo Estado do Rio de Janeiro, 1999, nº1.

OLIVEIRA, Uarlem José de Faria Proposta de Implantação de Sistema de Transporte de Passageiros do Tipo Monotrilho na Região Metropolitana de Vitória. Espírito Santo: IFES - Instituto Federal do Espírito Santo, 2009.

SERRANO. Pedro Estevam Alves Pinto. Região Metropolitana e seu regime jurídico, São Paulo, Editora Verbatim, 2009.

SILVA. Isis Araújo. As Regiões Metropolitanas e a autonomia municipal, Revista brasileira de estudos políticos – Universidade Federal de Minas Gerais, 1981.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional dispositivo. 31ª edição revista e atualizada (até a Emenda Constitucional n. 56 de 20.12.2007). São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Parcerias decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. In Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, v. 59, 2005.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A prestação de serviços públicos de transporte coletivo nas Regiões Metropolitanas. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, set./out. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=96717>

TÁCITO, Caio. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva. 1975.

TÁCIO, Caio. Saneamento básico - Região Metropolitana - Competência Estadual. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 1998.

TEIXEIRA. Ana Carolina Wanderley. Região Metropolitana. Editora Fórum, 2015.