

COMPLEXO DE ENSINO SUPERIOR DE SANTA CATARINA
FACULDADE CESUSC
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO

ALUNO: GUILHERME ELMAR HEINECK ANDRIANI
E-MAIL DO ALUNO: ANDRIANI.ADV@GMAIL.COM

**A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE O ESTADO DE SANTA CATARINA
PRESTAR O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO
INTRAMUNICIPAL NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A REGIÃO
METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS**

Guilherme Elmar Heineck Andriani¹
José Sérgio da Silva Cristóvam²

Resumo: Quanto a prestação de serviços públicos, sabe-se que existem aqueles de competência da União, dos Estados e dos Municípios. Especialmente, em relação a prestação do serviço de transporte público, o art. 30, V, da CF/88, prescreve que compete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local,

¹ Aluno formando do Curso de Pós-Graduação em Direito Público. Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – CESUSC. Advogado militante em Florianópolis/SC, com atuação destacada nas áreas do Direito Civil em geral e Direito Público, especialmente em Contratos de Concessão e Responsabilidade Civil do Estado. Membro da Comissão de Transportes e Mobilidade Urbana da OAB/SC. Consultor Jurídico no Projeto de Pesquisa intitulado “Estudo da Integração do Transporte Coletivo Metropolitano da Grande Florianópolis”, realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina. Endereço eletrônico para contato: andriani.adv@gmail.com. Artigo apresentado na data de 11/03/2018 na cidade de Florianópolis.

² Professor Orientador. Mestre e Doutor em Direito pelo PPGD/UFSC, com estágio de doutoramento no ISCSP da Universidade de Lisboa (Portugal). Professor de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito do CCJ/UFSC e no Programa de Mestrado em Direito do PPGD/UFSC. Endereço eletrônico para contato: jsclistovam@gmail.com

incluído o de transporte coletivo. No entanto, resta a dúvida em relação a possibilidade de o Estado-Membro prestar serviço de transporte público de forma intramunicipal, isto é, dentro dos Municípios que integram uma determinada Região Metropolitana. A CF/88, através do seu art. 25, § 3º, possibilitou aos Estados promover a união de Municípios geograficamente próximos e que, por essa razão, tenham interesses e problemas comuns, de modo a possibilitar encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à coletividade da região. No caso de Santa Catarina, o art. 2º, parágrafo único, II, da LC nº 636/14, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), estabelece que são consideradas funções públicas de interesse comum a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros. De onde se infere, portanto, que a referida Lei Complementar, expressamente classificou tal serviço como sendo de *interesse comum*, deixando, assim, de ser uma função de mero *interesse local*. Consequentemente, a alteração dessa classificação transferiu a competência municipal para o Estado-Membro, de modo a permitir a implantação de um sistema único e integrado que atenda a toda RMF.

Palavras-chave: Transporte Coletivo. Regiões Metropolitanas. Serviço Público. Competências.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso terá como tema e delimitação a análise da possibilidade jurídica de o Estado de Santa Catarina prestar o serviço público de transporte coletivo urbano intramunicipal nos Municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, com amparo na Lei nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole, na Lei Complementar nº 636/2014, de Santa Catarina, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, na Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

O tema foi escolhido em razão do atual intento do Governo do Estado de Santa Catarina em implantar, na Região Metropolitana da Grande Florianópolis, um sistema integrado de transporte público intra e intermunicipal, capaz de suprir a atual demanda de mobilidade urbana em razão da ausência desse serviço em alguns Municípios que integram a referida aglomeração urbana, e de falta de integração entre os sistemas atualmente existentes.

O objetivo do trabalho será analisar os aspectos legais e normativos da transferência, para o Estado-Membro, da competência que foi destinada constitucionalmente aos Municípios, qual seja a de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, com base na política nacional de desenvolvimento regional e urbano e nas políticas de mobilidade urbana previstas no §2º do art. 1º do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), garantindo a prestação de um serviço público adequado e eficiente, mediante o pagamento de tarifas módicas por parte dos usuários.

Nessa toada, defender-se-á a tese de que o Estado de Santa Catarina é legítima e perfeitamente competente para a prestação do serviço público objeto da análise. A fim de se comprovar a adequação desta proposição, demonstrar-se-á alguns dos princípios regedores do Direito Administrativo pátrio, os quais serão utilizados como base para se examinar de modo técnico preceitos legais e constitucionais que dispõem sobre competência de Entes Públicos em serviços públicos. Por derradeiro, vislumbrar-se-á que, tendo as leis do ordenamento jurídico pátrio como premissa de base, a conclusão que se impõe é pela veracidade da tese enunciada.

O trabalho virá estruturado em três capítulos, seguidos das considerações finais.

O primeiro capítulo cuidará de estabelecer algumas ideias gerais (sem a pretensão da completude ou do esgotamento) a respeito do que são serviços públicos, suas competências e da sua prestação por meio de concessões.

No segundo capítulo cuidar-se-á de conceituar as Regiões Metropolitanas instituídas pelos Estados, fazendo uma sucinta análise sobre as suas diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa e, principalmente, sobre a Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

No terceiro e último capítulo, já assentadas algumas importantes premissas, será enfrentado o objeto do presente estudo, qual seja a possibilidade de o Estado de Santa Catarina prestar serviço público de transporte urbano intramunicipal nos Municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Por derradeiro, serão apresentadas as considerações finais e as notas conclusivas.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS

Para que seja possível abordar o objeto deste artigo, antes de mais nada é preciso dar algum lastro, ainda que sem pretensão de profundidade ou de esgotamento, ao conceito de

serviço público, seus princípios, competências e formas de prestação, o que se passará a fazer a seguir.

2.1 CONCEITO

Em relação a conceituação de serviço público, é importante destacar, inicialmente, que a doutrina não chegou a um consenso uniforme e pacificado.

Conforme apontam os estudos do Doutor em Direito do Estado, Ericson Meister Scorsim (2008 p. 157), “O serviço público é um conceito juridicamente indeterminado”. No entanto, “é possível que o seu conteúdo seja preenchido por dados provenientes da realidade”.

No Brasil, país cujo ordenamento jurídico sofreu grande influência da doutrina francesa, pode-se avultar, dentre os conceitos de serviço público mais relevantes, aquele trazido por Maria Silvia Zanella Di Pietro (2017, p. 170), em que se define o serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

No mesmo sentido, a obra do saudoso professor Hely Lopes Meirelles (2016, p. 418) explica que o serviço público é todo aquele prestado sob normas e controles estatais, independentemente se prestado pela Administração pública ou por seus delegados, e cuja finalidade é satisfazer tanto a simples conveniência do Estado quanto as necessidades essenciais ou secundárias da coletividade.

Licinia Rossi (2016, p. 313) acrescenta que o serviço público trata de “uma utilidade ou comodidade material, prestada pela Administração Pública ou por seus delegados, destinada à satisfação do interesse público”. Segundo ela, de igual modo, para que determinada atividade possa ser considerada serviço público é preciso que o Ente Público tenha a assumido como de sua prestação.

Odete Medauar (2015, p. 376), por sua vez, leciona que o serviço público é a atividade de prestar algo necessário à vida coletiva (água, energia elétrica, transporte urbano), cuja prática é conferida à Administração e está inserida no Executivo. No entanto, referida autora considera que não se pode incluir na acepção técnica de serviço público as atividades-meio – entre elas, à título de exemplo, destaca a arrecadação de tributos, os serviços de arquivo, e a limpeza e vigilância de repartições.

Em linha semelhante, Celso Antônio Bandeira de Melo (2013, p.687) pondera que o serviço público é aquele instituído pelo Estado em favor de interesses definidos como públicos

no sistema normativo, servindo para satisfazer a coletividade em geral e para ser fruído particularmente pelos administrados, de forma direta, uma utilidade ou comodidade material, e cuja prestação pode ser exercida pelo próprio Estado ou por quem lhe fizer as vezes. Ademais, ensina que o serviço público, uma vez que é regido sob regime de direito público, possui o condão de consagrar ao Estado prerrogativas de supremacia e de restrições especiais.

Para o professor Marçal Justen Filho (2016, p. 478), serviço público é definido como uma atividade pública administrativa destinada a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público, cuja realização se dá para que seja satisfeita, de forma concreta, as necessidades vinculadas a um direito fundamental sejam elas individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais.

Ensinações essas de onde se pode concluir, portanto, que para parte da doutrina brasileira, os serviços públicos são todas as atividades administrativas executadas pelo Poder Público, tanto de forma direta como de forma indireta, ou ainda por colaboração de particulares sob regime de direito público através de concessão ou permissão.

Exemplos de serviços públicos podem ser extraídos diretamente da Constituição Federal brasileira, como, apenas para citar alguns, os seguintes: serviços postais (art. 21, X); telecomunicações (art. 21, XI); energia elétrica (art. 21, XII, “b”); transporte coletivo (art. 21, XII, “e”, e art. 30, V); entre outros.

2.2 PRINCÍPIOS GERAIS

Com relação aos princípios gerais que norteiam os serviços públicos, além daqueles inerentes a própria Administração Pública, pode-se citar os de maior relevância, como o Princípio da Continuidade; da Regularidade; da Eficiência; da Atualidade; da Segurança; da Universalidade; da Cortesia; e da Modicidade Tarifária. Em resumo:

O **Princípio da Continuidade** sugere que o serviço deve ser prestado de forma ininterrupta, ou seja, sem possibilidade de paralização. No entanto, tal interpretação não pode ser adotada de maneira absoluta. Conforme elucida Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 471), o serviço público admite interrupção não só em casos excepcionais, mas também em caso de motivo de ordem particular como a inadimplência do usuário.

O **Princípio da Regularidade**, por sua vez, exige que os serviços sejam prestados com qualidade e quantidade, conforme os padrões impostos pelo Poder Público, observando-se, ainda, as condições técnicas exigidas pela própria natureza do serviço e da sua prestação.

Referido princípio estipula, também, que a prestação dos serviços deve observar as condições e horários adequados diante dos interesses da coletividade, sem atrasos ou intermitências.

O **Princípio da Eficiência**, segundo lições de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 472), visa a melhor realização possível do serviço público, buscando-se a mais plena satisfação dos administrados com os menores custos para o usuário.

O **Princípio da Atualidade**, segundo ministério de Odete Medauar (2015, p. 380), “Visa a adaptar a prestação do serviço a exigência novas, da própria vida coletiva e de modernas tecnologias”. O intento desse princípio é, portanto, o de buscar o constante aperfeiçoamento do serviço, de modo a mantê-lo adequado aos avanços científicos e tecnológicos, funcionando como um verdadeiro instrumento de garantia de qualidade das prestações aos seus usuários.

O **Princípio da Segurança** estabelece que a prestação do serviço não pode colocar em risco a integridade dos usuários ou a segurança da coletividade. Inclusive, no entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 473), a segurança deve “ser entendida como *qualidade específica* da prestação, que importa na salvaguarda, a todo transe, da incolumidade das pessoas e dos bens afetos ao serviço”, de modo que a sua manutenção se destaca por ser “requisito imprescindível, devendo sempre ser superlativamente exigida”.

O **Princípio da Universalidade ou Generalidade** dispõe que os serviços devem ser prestados com a maior amplitude possível e beneficiar o maior número pessoas. Maria Silvia Zanella Di Pietro (2017, p. 184) ensina que “pelo princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público, desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal”.

O **Princípio da Cortesia** está relacionado com a educação no trato com o usuário do serviço. Para que seja possível considerar adequada a atividade estatal, importante se ater para o bom trato com os particulares que utilizarão os serviços públicos em questão. Conforme leciona Lícia Rossi, (2016, p. 331), a cortesia, evidentemente, “não está presente na prestação de nossos serviços, porém é princípio que se impõe com base na expressa previsão legal”.

Por fim, tem-se o **Princípio da Modicidade Tarifária**, que visa, principalmente, que as tarifas cobradas sejam as mais baixas possíveis, de modo a assegurar o acesso ao serviço à maior parte da população. Afinal, exigir contraprestação em quantias exorbitantes fatalmente limitaria a utilização do serviço para aquela parcela da população que geralmente mais necessita desses serviços.

A professora Fernanda Marinela (2016, p. 578) elucida que, nas hipóteses em que o serviço público depender de uma cobrança, é imprescindível que o valor desta seja condizente com a possibilidade econômica do povo brasileiro. Segundo seus ensinamentos, uma vez que o

Brasil é um país relativamente pobre e que é necessário satisfazer os diversos grupos sociais na persecução do bem comum, a cobrança deverá ser a mais baixa possível.

No entanto, há que se buscar um equilíbrio entre tarifas de baixo valor e os demais princípios que regem os serviços públicos, como, por exemplo, os princípios da eficiência e da atualidade, de modo que não haja uma precarização desses serviços.

2.3 COMPETÊNCIAS, FORMAS DE PRESETAÇÃO E A POSSIBILIDADE DE DELEGAÇÃO PARA PARTICULARES

Conforme apontamentos de Odete Medauar (2015, p. 380), no Estado brasileiro, a competência para prestação dos serviços públicos está repartida na Constituição Federal e, quanto ao responsável, estes serviços podem ser de ordem federal, estadual ou municipal. Além disso, referida autora acrescenta que, na hipótese de haver serviços públicos comuns, de competência das regiões metropolitanas, emergem os serviços públicos metropolitanos.

Quanto às atribuições da União em matéria de prestação de serviços públicos, o Professor Hely Lopes Meirelles (2016, p. 432) leciona que a Constituição Federal de 1988 manteve o sistema de poderes enumerados, de modo que a competência material de tal entidade pública para a execução dos serviços públicos é aquela que lhe está reservada no artigo 21 do texto constitucional. Nessa toada, o doutrinador acrescenta que pertencem aos Estados-membros os poderes remanescentes (de serviços públicos não reservados à União), e que são dos Municípios os poderes indicativos (referentes a assuntos de interesse local).

Dentre os serviços públicos constitucionalmente reservados à União, conforme art. 21, da CF/88, pode-se destacar, em especial, os de: defesa nacional (inciso III); serviço postal e o correio aéreo nacional (inciso X); telecomunicação em geral (inciso XI); energia elétrica (inciso XII, alínea “b”); navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária (inciso XII, alínea “c”); transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (inciso XII, alínea “d”); defesa permanente contra as calamidades públicas (inciso XVIII); e polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras (inciso XXII).

Já em relação à competência do Estado-Membro para prestação de serviços públicos, não é possível encontrar na Constituição Federal um rol taxativo. De todo modo, o professor Hely Lopes Meirelles (2016, p. 434) aponta que a autonomia estadual garante ao Estado-membro, dentro dos limites de seu território, a competência para a execução ou delegação de

serviços públicos ou de utilidade pública de âmbito regional. Segundo seus ensinamentos, apura-se a competência estadual pelo critério de exclusão: em se tratando de serviços e obras não reservados à União e nem atribuídos ao Município pelo critério do interesse local, a prestação compete ao Estado.

Desse modo, o aludido autor demonstra que os serviços públicos são responsabilidade do Estado-membro nas hipóteses em que ultrapassem as divisas de um único Município, e também no caso de tais serviços afetarem o interesse regional e sobre este não predominar o interesse local.

Outrossim, quanto aos Municípios, Hely Lopes Meirelles (2016, p. 434) elucida que a competência deste ente federativo “está reconhecida constitucionalmente, como um dos princípios asseguradores de sua autonomia administrativa (art. 30). A única restrição é a de que tais serviços seja de seu interesse local”.

Posto isso, o doutrinador desenvolve o trecho supracitado e dispõe que, para se caracterizar o interesse local, é necessário que o interesse na atividade seja predominante para o Município – sendo assim, adota-se o critério da predominância do interesse, em detrimento do critério da exclusividade. Ademais, segundo o disposto em sua obra, a aferição do critério adotado deve ser realizada de modo particular em cada caso concreto, sendo imprescindível que, para tanto, se reverencie as circunstâncias de lugar, natureza e finalidade do serviço. Nesse sentido, caso se verifique que o interesse do Município é secundário quando posto em comparação com interesses das demais pessoas políticas-administrativas, a matéria em questão não lhe será incumbida.

Por outro lado, com relação as formas de prestação e a possibilidade de delegação para particulares, e de acordo com o que prescreve o art. 175 da Carta Magna, “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, **diretamente ou sob regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. De onde se infere que a prestação de serviços públicos obedece a uma clivagem binária, quais sejam a prestação direta, levada a efeito pela própria Administração, e a indireta, através da transferência da gestão a um terceiro, que pode ser outra pessoa integrada na estrutura da Administração ou um particular.

Em especial, quanto a prestação do serviço público de forma indireta, tem-se que pode ocorrer, principalmente, por meio de concessão, permissão ou autorização. A professora Odete Medauar (2015, p. 381) elucida que estes 03 (três) institutos jurídicos são modos clássicos de transferência da prestação de serviços públicos aos particulares, cuja aplicação não é capaz de desfazer o vínculo entre a atividade e a Administração, já que o ente público permanece sendo o responsável pelo feito.

Em relação à concessão, não há na doutrina um conceito definido, assim como ocorre no caso do serviço público, conforme acima tratado. Existem autores que adotam um conceito mais amplo e outros um mais restrito. No direito brasileiro, é predominante a teoria em sentido mais estrito, que considera a existência de três tipos de concessão: de serviço público, de obra pública e de uso de bem público.

A Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, prevê, em seu art. 2º, II, que a **concessão** é a transferência da prestação de serviço público feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

De forma complementar, a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 717-718) classifica a concessão de serviço público como o instituto utilizado pelo Estado para conferir, ao terceiro interessado em explorar em nome próprio o uso destes serviços, a prerrogativa de prestá-los por sua conta e risco, observando-se as condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público.

Odete Medauar (2015, p. 383-384), por sua vez, elenca 05 (cinco) das principais características do regime de concessão: (a) que o sujeito concedente será a pessoa jurídica de direito público interno em cuja competência se encontra o serviço; (b) que o sujeito concessionário pode ser consórcio de empresas ou uma única pessoa jurídica e, em sendo empresa privada, o contrato de concessão lhe fará incidir os princípios diretores do serviço público e o regime de responsabilidade previsto aos entes administrativos – o que não significa que a concessionária privada passará a ser parte integrante da administração; (c) que, via de regra, a concessionária será remunerada através da tarifa cobrada ao usuário direto do serviço; (d) que a fixação de normas de realização dos serviços, a fiscalização de seu cumprimento e a imposição de sanções ao concessionário são matérias a serem tratadas pelo concedente, assim como dispor sobre o reajuste de tarifas; (e) que a concessão é uma espécie de contrato administrativo e é precedida de concorrência, sendo regida por preceitos gerais.

Em que pese a regra nos contratos de concessão ser a cobrança de tarifa dos usuários como forma de justa remuneração do concessionário, existem algumas modalidades em que é o próprio poder concedente quem remunera ou subsidia a remuneração pelo serviço prestado pelo particular. É o caso das concessões administrativas e concessões patrocinadas, previstas pela Lei nº 11.079/04.

Quanto a permissão de serviço público, prevê a Lei nº 8.987/95, em seu art. 2º, IV, que é “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita

pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.

No caso da permissão, o art. 40 do supracitado dispositivo legal prescreve que “será formalizada mediante contrato de adesão, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente”.

Pode-se apontar, como principal diferença entre concessão e permissão, o fato de que a concessão tem natureza contratual, enquanto que a permissão é ato unilateral, discricionário e precário, sendo, portanto, despida de qualquer contratualidade.

Por fim, tem-se que a autorização é o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aprovação previa da administração.

Em se tratando de autorização de serviço público, a atual Constituição Federal, em seu art. 175 vem incompleta ao referir-se tão somente a concessões e permissões. Entretanto, no art. 21, inciso XII, encontram-se arrolados os serviços que a União pode executar diretamente ou mediante os regimes de autorização, concessão, e permissão. Também, na legislação ordinária, a autorização vem mencionada ao lado da permissão e da concessão como forma de delegação de serviços públicos.

3 REGIÕES METROPOLITANAS E SEUS PRINCIPAIS ASPECTOS JURÍDICOS

Regiões Metropolitanas, conforme as definições de Eduardo Neira Alva (1990) e François Bremaeker (2000), são como *ciudades globais* ou *megacidades*, formadas por grandes conurbações urbanas, provocadas pela expansão territorial de Municípios vizinhos e, principalmente, pela comunicação econômico-social entre as cidades, o que gera questões de ordem comum.

Eros Roberto Grau (1983) em seu ainda atual ensinamento, explica que, para compreender esse fenômeno, deve-se partir da ideia de "estrutura urbana" municipal e metropolitana, o que dependerá da apreensão dos conceitos de infraestrutura, funções e fluxos. Conforme entendimento do renomado jurista, a análise destes elementos propicia ao cientista jurídico a averiguação do contexto em que se aplica o Direito, e, principalmente, o papel do planejamento de ações que envolvem a dinâmica de relações das metrópoles.

Na Constituição Federal brasileira, o art. 25, § 3º, prevê que cabe aos governos estaduais instituir as regiões metropolitanas, a fim de **possibilitar a integração, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum**. Com efeito, colhe-se do referido dispositivo legal, *in verbis*:

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. (BRASIL, 1988, p. 01)

Conforme elucida José Nilo de Castro (2006, p. 32-33), o supracitado regramento constitucional acabou por instituir uma modalidade de gestão associada compulsória, que é definida por vontade do próprio Estado mediante lei complementar, ou seja, independe de autorização, homologação ou aprovação da adesão pelos Municípios que a integram. Apesar disso, é importante destacar que esse caráter de participação compulsória não se incompatibiliza com a autonomia municipal, conforme já decidido pelo Pleno do STF, através do julgamento da ADI 1841/RJ, de relatoria do Min. Carlos Velloso e ADI 796/ES, de relatoria do Min. Néri da Silveira.

Além do caráter compulsório, tem-se que também não fere a autonomia municipal o dito interesse comum dos Municípios que integram essas conglomerações. Isso porque se parte da ideia de que o interesse não é comum apenas aos Municípios envolvidos, mas também ao Estado e ao agrupamento urbano formado. Tais interesses incluem funções e serviços públicos que atendam a mais de uma cidade, bem como aqueles que, restritos ao território de um único Município, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções e serviços supra municipais.

Portanto, ao que se percebe, o objetivo constitucional insculpido no art. 25, § 3º, é o de possibilitar aos Estados promover a união de Municípios geograficamente próximos e que, por essa razão, tenham interesses e problemas comuns, de modo a possibilitar encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à coletividade da região, e não apenas a um Município isoladamente. Notadamente, essa possibilidade conferida aos Estados se justifica porque, em se tratando de conglomerados urbanos, as demandas por serviços públicos crescem de tal forma que os Municípios, isoladamente, não conseguem suprir as necessidades da população, impondo-se uma ação conjunta e unificada dos entes envolvidos e, em especial, do próprio Estado, a quem sempre incumbirá o papel de coordenação.

Em razão a importância da matéria, em 12 de janeiro de 2015, foi promulgada a Lei nº 13.089, que institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257 de 2001, e dá outras providências.

O Estatuto da Metrópole, conforme art. 1º da supracitada Lei Federal, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em Regiões Metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Referido dispositivo legal é responsável, ainda, por estabelecer a concepção legal de aglomeração urbana; função pública de interesse comum; gestão plena; governança interfederativa; metrópole; plano de desenvolvimento urbano integrado; e Região Metropolitana, conforme se infere do seu art. 2º, *in verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

- I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;
 - II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;
 - III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
 - a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
 - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;
 - IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
 - 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;
 - VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;
 - VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.
- (BRASIL, 2015, p. 01).

Igualmente, cuida também por assentar que os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, conforme previsto pelo seu artigo 3º.

Assim, oportunamente, as mencionadas leis estaduais complementares definirão os Municípios integrantes da unidade territorial urbana, as funções públicas de interesse comum que justificam a instituição de unidade territorial, a conformação da estruturação da governança interfederativa e os meios de controle social de organização, tal como o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

Objetivando a padronização e a adoção de critérios uniformes entre as unidades políticas federadas, o Estatuto disciplina que os Estados e Municípios inclusos em Região Metropolitana ou em Aglomeração Urbana formalizada e delimitada devem promover, em especial, a governança interfederativa, que exige o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação, de funções públicas de interesse comum, sendo estas assim definidas pelo Estatuto como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, p. 01).

Em especial, o art. 6º da referida Lei estabelece 07 (sete) princípios gerais para a chamada governança interfederativa, quais sejam: (a) a prevalência do interesse comum sobre o local; (b) o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; (c) a autonomia dos entes da Federação; (d) a observância das peculiaridades regionais e locais; (e) a gestão democrática da cidade (sobre a luz dos arts. 43 a 45 da Lei no 10.257/01); (f) efetividade no uso dos recursos públicos; e (g) busca do desenvolvimento sustentável. (BRASIL, 2015, p. 01).

Não bastante, o Estatuto em comento fixou também a estrutura básica da governança interfederativa, dispondo que nesta deverão estar inclusos: (a) uma instância executiva, formada pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; (b) uma outra instância, colegiada e deliberativa, com a finalidade de representar a sociedade civil; (c) uma organização pública que possua funções técnico-consultivas; e (d) um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, 2015, p. 01).

3.1 REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Em Santa Catarina, por meio da Lei nº 636/2014, foi instituída a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF).

Referida Região Metropolitana é constituída pelos Municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Palhoça, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São

Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos. O § 2º, do art. 1º, da referida Lei Complementar estabelece ainda que integram a Área de Expansão Metropolitana da RMF os Municípios de Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Canelinha, Garopaba, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Paulo Lopes, Rancho Queimado, São Bonifácio, São João Batista e Tijucas.

Os objetivos da Região Metropolitana da Grande Florianópolis, conforme art. 2º da Lei Complementar nº 636/2014, são, *in verbis*:

- I – o planejamento regional voltado para o desenvolvimento sustentável, equilibrado e integrado da região, buscando a constante melhoria da qualidade de vida e o bem-estar da população nela compreendida;
 - II – a cooperação entre diferentes níveis de governo, mediante descentralização de recursos, bem como a articulação e integração dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta com atuação na RMF, com vistas ao aproveitamento máximo dos recursos públicos a ela destinados;
 - III – a utilização racional do território e dos recursos naturais e culturais, com respeito ao meio ambiente, à sua sustentabilidade e às suas peculiaridades;
 - IV – a integração do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum dos entes políticos que constituem a RMF; e
 - V – a redução das desigualdades regionais e a melhoria das condições de habitação.
- (SANTA CATARINA, 2014, p. 01).

Ainda, segundo prescreve o parágrafo único do supracitado artigo, são elencadas como funções públicas de interesse comum:

- I – o planejamento integrado para o desenvolvimento regional, de acordo com a política urbana e as diretrizes estabelecidas no Estatuto das Cidades;
- II – **a prestação integrada dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana e saneamento básico, compreendidos neste o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto sanitário, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais, observadas as políticas nacionais previstas em lei;**
- III – o exercício do poder de polícia administrativa para:
 - a) a preservação ambiental;
 - b) o controle do uso e da ocupação do solo; e
 - c) a definição e a execução do sistema viário intrarregional; e
- IV – a utilização de incentivos técnicos, financeiros e fiscais para o estímulo da atividade econômica. (SANTA CATARINA, 2014, p. 01, grifou-se).

Além da própria Região Metropolitana, a Lei Complementar nº 636/2014 também instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia de regime especial, dotada de autonomia administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento (SPG), órgão central do Sistema de Planejamento Estratégico, a quem compete coordenar a implantação das políticas estaduais de desenvolvimento regional e urbano, na forma da legislação em vigor. A Suderf tem por finalidade a consecução dos objetivos de que trata o art. 2º da Lei Complementar em cotejo.

Conforme é possível extrair da aludida Lei Complementar, foi assegurada a participação dos Municípios que integram a RMG em órgão colegiado, de modo a evitar que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

Com efeito, colhe-se do art. 8º, inciso V, da Lei Complementar nº 636/2014, que o Colégio Superior, órgão máximo de deliberação no âmbito da Suderf, terá entre a sua composição os Chefes do Poder Executivo de cada um dos Municípios que constituem a RMF. Além disso, o Coderf, órgão de caráter normativo e deliberativo da RMF, será composto por 18 (dezoito) membros e igual número de suplentes, de reputação ilibada, dentre eles, 1 (um) representante de cada um dos 9 (nove) Municípios que constituem a RMF, que exercerão a Vice-Presidência e 1 (um) representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS), consoante determina o seu art. 10, incisos III e IV, da LC nº 636/2014.

3 A POSSIBILIDADE JURÍDICA DE O ESTADO DE SANTA CATARINA PRESTAR O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO INTRAMUNICIPAL NOS MUNICÍPIOS QUE INTEGRAM A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Conforme abordado no capítulo 2.3 do presente artigo, existem os serviços públicos de competência da União, dos Estados e dos Municípios. Em alguns casos, a competência é exclusiva de determinada entidade estatal, enquanto que em outros o serviço deve ser prestado de forma comum e concorrente.

Especialmente, em relação a prestação do serviço de transporte público, o art. 30, inciso V, da Constituição Federal, prescreve que **competete aos Municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo**. Isso porque, conforme a própria norma sugere, o transporte coletivo urbano executado dentro dos Municípios possui interesse local, o que exclui a competência do Estado-Membro e da União Federal para prestação desse serviço.

Do mesmo modo, em se tratando de transporte público intermunicipal, ou seja, aquele que ultrapassa os limites do território de determinado Município, também não restam dúvidas de que compete ao Estado-Membro a sua prestação, haja vista que inexistente previsão constitucional específica sobre o assunto, ou seja, trata-se de matéria remanescente. Conforme lição de Hely Lopes Meirelles (2016, p. 434), “por exclusão, pertencem ao Estado-membro

todos os serviços públicos não reservados à União nem atribuídos ao Município pelo critério de interesse local”.

No entanto, resta a dúvida em relação a possibilidade de o Estado-Membro prestar serviço de transporte público de forma intramunicipal, isto é, dentro dos Municípios que integram uma determinada Região Metropolitana.

Isso porque, há que se considerar, em se tratando de transporte público metropolitano, existem trajetos que, notadamente, ultrapassam os limites territoriais de um determinado Município, de modo a viabilizar a integração direta com as Cidades vizinhas da mesma aglomeração urbana. É o chamado transporte público intermunicipal.

No entanto, num sistema integrado de transporte metropolitano, há também a necessidade de se fazer trajetos que passam exclusivamente dentro de um único Município, sem fazer qualquer ligação com as Cidades vizinhas, o que seria, pelo menos em tese, transporte público de interesse local. Situação que, como visto até aqui, sugere que a competência seja exclusiva do Município para prestação, de forma direta ou mediante concessão, do referido serviço público.

Deste modo, diante das dimensões e particularidades desse tipo de serviço, surge o seguinte questionamento: Seria a prestação do serviço de transporte público pelo Estado-Membro, em linhas de ônibus com trajetos que não ultrapassam os limites do território de determinado Município, uma usurpação da competência municipal?

Pois bem. Como referido anteriormente, a Constituição Federal brasileira, através do seu art. 25, § 3º, possibilitou aos Estados promover a união de Municípios geograficamente próximos e que, por essa razão, tenham interesses e problemas comuns, de modo a possibilitar encontrar soluções mais eficazes e que melhor atendam à coletividade da região, e não apenas a um Município isoladamente. Notadamente, essa possibilidade conferida aos Estados se justifica porque, em se tratando de conglomerados urbanos, as demandas por serviços públicos crescem de tal forma que os Municípios, isoladamente, não conseguem suprir as necessidades da população, impondo-se uma ação conjunta e unificada dos entes envolvidos e, em especial, do próprio Estado, a quem sempre incumbirá o papel de coordenação.

Vale lembrar, essa participação dos Municípios nas Regiões Metropolitanas instituídas pelos Estados-Membros possui caráter compulsório, ou seja, independe de autorização ou homologação pela municipalidade.

No caso do Estado de Santa Catarina, o inciso II, do parágrafo único do art. 2º, da Lei Complementar nº 636/2014, que institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, estabelece que são consideradas funções públicas de *interesse comum* a prestação integrada dos

serviços públicos de transporte coletivo de passageiros, mobilidade urbana, observadas as políticas nacionais previstas em lei.

De onde se infere, portanto, que a Lei Complementar nº 636/2014, expressamente classificou o transporte público integrado de passageiros nos Municípios que integram a Região Metropolitana da Grande Florianópolis como um serviço público de *interesse comum*, deixando, assim, de ser uma função de mero *interesse local*. Conseqüentemente, a alteração da classificação do interesse público sobre o referido serviço, ainda que tenha a sua prestação exclusiva dentro de determinada Cidade, transferiu a competência municipal para o Estado-Membro, de modo a permitir a implantação de um sistema único e integrado que atenda a RMF como um todo.

Importante destacar, o *interesse comum* é muito mais que a soma de cada *interesse local* envolvido. Isso porque a má condução do transporte público por apenas um Município que pretenda prestar esse serviço de forma isolada pode colocar em risco todo o esforço do conjunto para a realização de um sistema integrado, adequado e que permita a operação em toda a região mediante a cobrança de tarifas módicas.

Afinal, há que se considerar, o alto custo para manutenção de linhas de ônibus que atendam um determinado Município como um todo, incluindo os bairros e as regiões rurais mais afastadas, onde as distâncias a serem percorridas são maiores e a procura pelo serviço é baixa, o que faz com que seja inviável a manutenção de tarifas módicas sem que tenha que haver subsídios por parte do Poder Público, além, é claro, de que os destinos mais procurados pelos usuários nessas aglomerações urbanas comumente ultrapassam os limites territoriais das suas Cidades, são fatores que justificam a necessidade de integração do sistema, indicando a sobreposição de um interesse regional sobre o interesse meramente local.

É de se notar, portanto, que a previsão legal imposta pela Lei Complementar nº 636/2014, de classificar como sendo de interesse comum a prestação do serviço de transporte público se mostra razoável e justificada, na medida em que um dos principais problemas que afetam os Municípios que integram a RMF é a mobilidade urbana. Some-se a isso o fato de que, dos Municípios da Grande Florianópolis, apenas a Capital Florianópolis possui contrato de concessão resultante de processo licitatório. Os demais Municípios sequer possuem um serviço de transporte público adequado, que consiga suprir as suas próprias necessidades internas.

Trata-se, pois, de um problema que não é afeto a apenas um Município, podendo ser considerado com um problema intermunicipal. Afinal, numa Região Metropolitana, um Município não pode funcionar isolado das demais Cidades que compõe a mesma conglomeração urbana. Os problemas urbanos, pelo menos no que diz respeito a mobilidade e

ao transporte coletivo, ganham dimensões metropolitanas, uma vez que invariavelmente afetam os Municípios vizinhos.

De onde exsurge a cogente necessidade de se implantar um sistema metropolitano integrado, não apenas para prestação do serviço de transporte público local, mas, principalmente, para atender os anseios da população em nível regional, funcionando como um único sistema integrado e dependente entre si.

Vale lembrar, a propósito, conforme já abortado no capítulo anterior do presente trabalho, que a transferência da competência para o Estado-Membro prestar o serviço de transporte coletivo no interior dos Municípios, de maneira integrada com os demais territórios que integram a RMF, não usurpa a autonomia dos Municípios.

Neste sentido, impõe-se a transcrição dos ensinamentos Caio Tácito, *in verbis*:

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 da 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** (Saneamento Básico – região metropolitana – competência estadual. Revista de Direito Administrativo 213, p. 324, apud Luis Roberto Barroso).

A previsão constitucional referida pelo supracitado doutrinador permite, na realidade, a configuração de uma espécie de instância híbrida na organização estatal brasileira, situada na convergência entre as atribuições do Estado e as de seus respectivos Municípios. Autoriza, desse modo, forma de administração pública flexível e moderna, que garante eficiência e eficácia no gerenciamento das funções e dos serviços públicos, tanto urbanos quanto regionais, por meio das entidades federadas integradas, sob a coordenação do Estado-membro, em face dos interesses comuns envolvidos.

No caso do transporte coletivo de passageiros em geral, as atribuições de gestão e competência para prestação, por meio de concessão, obviamente estão a cargo da municipalidade pois, em regra, são inerentes a interesse local, de forma que se incluem na competência originária dos Municípios (art. 30, V, da CF/88). No entanto, circunstâncias territoriais, típicas de Municípios Limítrofes, transmudam sua natureza, evidenciando-se a prevalência regional, em que o interesse comum de uma coletividade ou mais torna-se presente. Tais circunstâncias patenteiam-se quando os Municípios – e não é raro isso ocorrer – se

estendem ao longo de todo o seu território, unindo-se à área urbana do Município vizinho, fato que pode ser claramente evidenciado na Região Metropolitana da Grande Florianópolis.

Nesses casos, como dito alhures, prepondera o interesse público regional, exigindo uma atuação conjunta, organizada, dirigida e planejada por terceira entidade, no caso o Estado de Santa Catarina, ao qual estão vinculados os Municípios que integram a RMF.

Nesse sentido, inclusive, toda a técnica de repartição constitucional das competências, em que os interesses gerais ficam a cargo da União, os regionais sob a responsabilidade dos Estados, e os locais dos Municípios. Pode-se dizer que nas situações previstas no § 3º do artigo 25 da Carta Federal, os temas de interesses locais que tenham reflexos regionais são de competência compartilhada entre o Estado e os Municípios, exatamente pelas Regiões Metropolitanas ou Microrregiões.

Tem-se, portanto, que a regionalização de cidades limítrofes, assim como a prestação, pelo Estado-Membro, de serviços públicos antes considerados municipais, longe está de caracterizar intervenção ou usurpação da autonomia e da competência dos Municípios, se as necessidades da população cresceram para nível regional, uma vez que encontra expressa autorização no ordenamento constitucional vigente.

Por sua semelhança com o tema aqui tratado, importante destacar o julgamento da ADI nº 1842, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT e Outros, em face da Lei Complementar nº 87/1997, Lei nº 2.869/997 e Decreto nº 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituíram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferiram a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro, como o transporte público e o saneamento básico.

A aludida ADI foi julgada parcialmente procedente, nos termos da ementa abaixo transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade. **Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico.** Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e **transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.** 2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1º, caput e § 1º; 2º, caput; 4º, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente. 3. **Autonomia municipal e integração metropolitana.** 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.** 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. **Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.** 5. **Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região.** O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado

federado. **A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.** Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente. (STF - ADI: 1842 RJ, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 06/03/2013, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001).

Como visto, apenas em relação a expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa”, constante nos dispositivos legais impugnados, houve o julgamento de procedência pela inconstitucionalidade.

Inclusive, é importante mencionar que o supracitado julgado deixou claro que sequer ofende a Constituição Federal atribuir ao Estado-Membro estabelecer a política tarifária referente aos serviços ali tratados. No caso da ADI em cotejo, o Partido Democrático Trabalhista havia defendido que tal atribuição seria de competência privativa dos Municípios, por refletir serviços locais. No entanto, o Relator, Ministro Maurício Corrêa, deixou de acolher a pretensão da parte autora, conforme fundamentação abaixo transcrita:

Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, **resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum.** Não vislumbro, dessa forma, qualquer vício de inconstitucionalidade na lei ordinária impugnada. (STF, ADI n. 1842, j. 2013, grifou-se).

Entendimento esse que demonstra claramente a possibilidade do referido Ente Estatal de organizar, coordenar e gerir a prestação do referido serviço, com sobreposição aos Municípios.

No mais, restaram bem estabelecidas algumas premissas importantes em relação a possibilidade de o Estado do Rio de Janeiro prestar serviço público, antes considerados como de interesse local, nos Municípios que integram aquela Região Metropolitana.

De onde se infere que, conforme entendimento consolidado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, é plenamente possível ao Estado de Santa Catarina prestar serviço público de transporte coletivo no interior das Cidades que integram a RMF, desde que respeitada a participação dos Municípios no colegiado regional para tratar dos assuntos de interesse comum afetos ao referido conglomerado urbano.

Neste íterim, importante repisar que Lei Complementar nº 636/2014, assegurou a participação dos Municípios que integram a RMG em órgão colegiado, de modo a evitar que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

Com efeito, colhe-se do art. 8º, inciso V, da Lei Complementar nº 636/2014, que o Colégio Superior, órgão máximo de deliberação no âmbito da Suderf, terá entre a sua composição os Chefes do Poder Executivo de cada um dos Municípios que constituem a RMF. Além disso, o Coderf, órgão de caráter normativo e deliberativo da RMF, será composto por 18 (dezoito) membros e igual número de suplentes, de reputação ilibada, dentre eles, 1 (um) representante de cada um dos 9 (nove) Municípios que constituem a RMF, que exercerão a Vice-Presidência e 1 (um) representante da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (GRANFPOLIS), consoante determina o seu art. 10, incisos III e IV, da LC nº 636/2014.

É de se notar, portanto, que é plenamente legítima a atuação do Estado de Santa Catarina na prestação do serviço de transporte público metropolitano, incluindo-se aqueles trajetos realizados exclusivamente dentro de uma determinada Cidade, conquanto assegurada a participação de todos os Municípios nos órgãos deliberativos respectivos, conforme previsão contida na Lei Complementar 636/2014.

4 CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que é plenamente possível ao Estado de Santa Catarina prestar, mediante concessão, serviço de transporte público intramunicipal nos Municípios que integram a Região Metropolitana de Florianópolis.

Como visto, a transferência dessa competência se ampara nas disposições do Estatuto da Metrôpole (Lei nº 13.089/2015), bem como na Lei Complementar nº 636/2014, que instituiu

a Região Metropolitana da Grande Florianópolis, na própria Constituição Federal e, ainda, no entendimento firmado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal.

Posto isso, o autor do presente trabalho compreende que, conforme até aqui tratado, cabe ao Estado não só a execução dos serviços de interesse dos agrupamentos urbanos que de alguma forma extrapolem o Município isoladamente, mas também o seu planejamento, inexistindo, por isso mesmo, usurpação de competência municipal.

Ademais, a possibilidade constitucional de unificação das atividades de organização, planejamento e execução dessas funções públicas revela o objetivo racional de promover, segundo critérios de boa técnica e economicidade, tratamento agregado e uniforme de questões e problemas comuns, de interesse regional e não apenas local, cuja titularidade é do Estado Federado.

A transposição total ou parcial de certas atividades e serviços, antes considerados de exclusivo interesse do Município, para além de sua própria órbita, tendo em vista tratamento em nível regional, por razões de ordem dimensional, social, institucional, geográfica, natural, econômica ou técnica, não pode ser considerado inconstitucional, visto não haver ofensa à autonomia municipal, restrita, tão somente, ao interesse local.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVA, Eduardo Neira. **Metrópoles (in) sustentáveis**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

BRASIL. **Constituição federal**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 796 ES**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reqte.: Procurador-Geral da República. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo. Julgamento 05 nov. 1992. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14708438/medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-796-es>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1841 RJ**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Reqda.: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento 01 ago. 2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/773779/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1841-rj/inteiro-teor-100489929?ref=juris-tabs#>>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1842 RJ**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Reqte.: Partido Democrático Trabalhista - PDT. Indtdo.: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Julgamento 06 mar. 2013.

Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24807539/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1842-rj-stf>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.987**, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018. .

BRASIL. **Lei nº 11.079**, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018. .

BREMAEKER, François E. J.de. **Evolução demográfica dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, segundo a base territorial de 1997**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAM (APMC/IBAMCO), 2000.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DIAS, Lic nia Rossi Correia. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. rev., atual., e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano, regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

HARGER, Marcelo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 19. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. rev. e atual. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SANTA CATARINA (Estado). **Lei Complementar nº 636**, de 09 de setembro de 2014. Institui a Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF) e a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) e Estabelece Outras Providências. Disponível em: < <http://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-636-2014-santa-catarina-institui-a-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-rmf-e-a-superintendencia-de-desenvolvimento-da-regiao-metropolitana-da-grande-florianopolis-sudrf-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 03 mar. 2018.