A Gestão das Funções Públicas de Interesse Comum em Regiões Metropolitanas: o Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Paulo Sérgio Mendes César
Mestrando em Administração Pública Fundação João Pinheiro, especializado em Direito Público e graduado em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Daniel Ferreira de Souza
Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais – FEAD, graduado em Direito pela UFMG e em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Frederico Amaral e Silva
Especialista em Direito Administrativo pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais – FEAD, em Gestão de Projetos pela Fundação Dom Cabral e graduado em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Gustavo Henrique Moreira Dias Almeida
Mestrando em Administração Pública Fundação João Pinheiro e graduado em Gestão Pública pela UFMG.

Resumo

O artigo analisa aspectos importantes das competências das administrações públicas municipais da RMBH e do estado de Minas Gerais no tocante à gestão das funções públicas de interesse comum. A gestão pública dos serviços específicos pertinentes ao transporte intermunicipal, saneamento básico, recursos hídricos, preservação ambiental, uso do solo, habitação, saúde e desenvolvimento econômico, apresenta-se com certa peculiaridade na região metropolitana de Belo Horizonte. Para isso, necessário explicar inicialmente a origem e configuração das regiões metropolitanas no modelo de federalismo brasileiro, bem como as implicações desse modelo na prática. Por seguinte é conceituada e analisada a função pública de interesse comum, quanto a sua aplicação, caracterização e suas peculiaridades. O trabalho traz ainda o estudo do marco regulatório das funções públicas de interesse comum, partindo da Constituição Federal, passando pela Constituição Estadual Mineira, pelo Estatuto da Metrópole e pela legislação infraconstitucional. Sugerem-se mudanças salutares para as administrações públicas municipais e para os estados, não só no que se refere às legislações temáticas e estruturantes, mas sobremaneira as mudanças de postura, no enfrentamento da questão metropolitana, principalmente de forma cooperada.

PALAVRAS-CHAVE: *administrações públicas municipais; regiões metropolitanas; funções públicas de interesse comum; competências; Região Metropolitana de Belo Horizonte.*

Introdução

Há certa convicção, de que as funções públicas municipais se apresentam de forma distinta em regiões metropolitanas. Nesse sentido, valendo-se de revisão de literatura acerca das regiões metropolitanas e das funções públicas de interesse comum – FPIC, bem como de análise de legislação correlata, o presente estudo, no intuito de aprofundar o assunto, propõe um estudo acerca das FPIC das administrações públicas municipais da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e do estado de Minas Gerais. Aqui se busca demonstrar a relevância de tratamento especial das regiões metropolitanas por tal legislação, analisando cada FPIC da RMBH.

Para tanto, necessário inicialmente explicar a natureza jurídica das regiões metropolitanas no modelo de federalismo adotado no Brasil, bem como as implicações desse modelo na prática. Davanzo et al. (2011) destacam que em países federativos a gestão metropolitana se apresenta prejudicada devido à fragmentação dos processos de tomada de decisões, visto que a gestão das funções públicas pode envolver até os três níveis de governo.

O esclarecimento do conceito das funções municipais de natureza pública e como a função de interesse comum é carente de tratamento diferenciado ganham destaque no contexto de região metropolitana. Nessa linha, pode-se inferir que a principal atribuição de uma região metropolitana é a função pública de interesse comum, compartilhada por mais de um município.

Salutar frisar o marco regulatório das funções públicas de interesse comum e o modelo mineiro de legislação metropolitana. A despeito da legislação pertinente, faz-se necessário demonstrar como as leis acerca das FPIC em geral são omissas no tocante às situações das regiões metropolitanas, o que acaba por obrigar outras formas de pactuação e outros mecanismos de gestão compartilhada visando ao desenvolvimento regional.

Regiões Metropolitanas no Federalismo

As regiões metropolitanas são comumente conceituadas como um grande centro populacional, em que uma cidade central bem desenvolvida exerce forte influência sobre as cidades vizinhas. Necessário destacar aqui, que apesar de em geral haver conurbação entre os municípios metropolitanos, tal característica não é regra, bastando haver a forte influência da cidade central sobre as adjacentes. A conurbação corresponde à área limítrofe urbanizada entre cidades e por muitas vezes ocasiona a dificuldade de percepção dos limites físicos entre elas. Essa influência fica evidenciada não só pela forte integração econômica dos municípios, mas também pela integração política, social e cultural.

Saboia (1998) compreende por região metropolitana todos aqueles municípios entorno da grande cidade, formando junto dela uma grande unidade socioeconômica. Esta unidade teria serviços urbanos e interurbanos que deixam de ser de exclusivo interesse local por estarem vinculados a metrópole.

A Lei Complementar Paulista n.º 760, de 1 de agosto de 1994, que estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, trouxe boa conceituação de região metropolitana, nos seguintes termos:

> Artigo 3º - Considerar-se-á região metropolitana o agrupamento de municípios limítrofes, com destacada expressão nacional, a exigir planejamento integrado e ação conjunta com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes (...).

Nas palavras de Andrade e Clementino (2007), as metrópoles não são apenas

aglomerações humanas, são centros estratégicos de produção econômica, cultural e espaços referenciais para a dinâmica política de qualquer país. Segundo Borja e Castels (2004 apud Andrade e Clementino, 2007) "As cidades metropolitanas são espaços urbanos onde a cidade real se confronta com a cidade formal" na medida em que a cidade polo esgota sua capacidade de lidar com os problemas da região metropolitana toda.

As primeiras regiões metropolitanas brasileiras foram instituídas em 1973, pela Lei Complementar n.º 14, que estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Para muitos, essa primeira institucionalização das regiões metropolitanas foi imposta sobre estados e municípios pelo governo federal e vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União, que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para estas áreas na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país (MARES GUIA: 2006).

Dessa sorte, como apontam Moura et al. (2007), ocorreram duas fases de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil. A primeira com as leis complementares na década de 1970, atendendo à política nacional de desenvolvimento urbano e à expansão da produção industrial. E a segunda com a instituição da Constituição da Republica Federativa de 1988, que facultou aos estados federados a criação de regiões metropolitanas, permitindo processos estaduais de planejamento regional. (MOURA; DELGADO; DESCHAMPS; CASTELLO BRANCO: 2007)

É consenso que não existe um quarto ente federativo no modelo brasileiro, o ente metropolitano. A estrutura da nossa República Federativa divide-se em União, Unidades da Federação ou Estados Federados e Municípios, cada qual com sua competência constitucional específica. Nesse sentido, Santos (2007) aponta que a repartição das competências constitucionais entre os entes federativos estariam fundamentados no princípio da predominância do interesse. Ainda nesse desiderato o autor aponta o interesse metropolitano como aquele que transcende interesse local, não está territorialmente limitado ao Município, e ainda tem repercussão externa ao Município.

Lustosa (2010) defende que a despeito de não constituir unidade federativa, a região metropolitana é vista como um problema político, econômico e social. Afinal, o crescimento, a produção de riquezas e a população estão cada vez mais concentrados nas metrópoles, onde os problemas sociais e urbanos se acumulam.

A Carta Magna delega aos Estados Federados a competência para instituir regiões metropolitanas em seu Art. 25, §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.

Deveras, o texto constitucional de 1988 transferiu a responsabilidade de criações metropolitanas para o âmbito estadual. Com isso, reconheceu a autonomia dos estados federados para a formulação de estratégias de gestão de seu território. Não obstante, a força do municipalismo no país se traduz na clara resistência em se priorizar a questão metropolitana, que demanda ação cooperativa por parte dos atores envolvidos (MACHADO, SOUKI, FARIA: 2007).

Também se verifica já no texto constitucional a relevância dada às funções públicas de interesse comum. Caberia às regiões metropolitanas não só a execução, mas sobremaneira a

organização e o planejamento das FPIC.

Não obstante, as regiões metropolitanas permanecem como um desafio à governabilidade no Brasil. Mares Guia (2006) assevera que com o fim do regime militar, apesar dessas áreas concentrarem cerca de 30% da população do país - suas demandas e problemas – tais áreas passaram a enfrentar uma nova realidade marcada no plano político, decorrente da consolidação da democracia, do exercício de novas formas de participação, da própria mudança na redistribuição de recursos e de responsabilidades entre os três níveis de governo com a ênfase no municipalismo.

Nesse sentido, Tonucci (2010) aponta que vários órgãos instituídos durante o regime militar e incumbidos das regiões metropolitanas foram extintos aos poucos após o fim do regime. Em Minas foi o caso da autarquia Plano Metropolitano de Belo Horizonte – PLAMBEL, que manteve modelo de gestão tecnocrático e autoritário durante mais de 20 anos, com trabalhos utilizados e reconhecidos até os dias atuais.

Naquele contexto de esvaziamento político e tributário do município e da conseqüente perda da sua capacidade de investimento, a Lei Federal n.º 14 de 1973 garantiu que "os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais".

Continua Mares Guia (2006):

> Dispensando-lhes um tratamento homogêneo, a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo. Deixam de ser considerados serviços importantes, como por exemplo a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Mares Guia (2006) ainda assevera que nesse momento duas questões básicas importantes foram contempladas: é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, formalizando no nível nacional a necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços. E, ganha espaço a preocupação com o ordenamento do uso e da ocupação do solo nas grandes cidades.

Percebe-se que a Constituição de 1988 estabeleceu novos marcos para um acordo político institucional entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano. Forjada numa conjuntura na qual a grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionalizou mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

A questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um *issue* prioritário: “Ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação do tema” (MARES GUIA, 2006). Nesse sentido, a Constituição da República de 1988 teria dado um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União. Assim, atualmente, com a Carta Magna de 1988, sabe-se que ficou incumbido aos estados instituir ou alterar regiões metropolitanas, nos termos de lei complementar federal, ainda não editada.

Nesse sentido, cabe destacar que em Minas, na ausência de Lei Complementar Federal que regula o tema, através da EC n. º 65/04, o Art. 44 da Constituição Estadual de Minas Gerais – CEMG – passou a definir alguns critérios para a instituição de nova região metropolitana, mediante parecer técnico, nos termos abaixo:

> Art. 44 - A instituição de região metropolitana se fará com base nos conceitos estabelecidos nesta Constituição e na avaliação, na forma de parecer técnico, do conjunto dos seguintes dados ou fatores, dentre outros, objetivamente apurados:
> I - população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal;
> II - grau de conurbação e movimentos pendulares da população;
> III - atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;
> IV - fatores de polarização;
> V - deficiência dos serviços públicos, em um ou mais Municípios, com implicação no desenvolvimento da região.
> § 1° - Lei complementar estabelecerá os procedimentos para a elaboração e a análise do parecer técnico a que se refere o "caput" deste artigo, indispensável para a apresentação do projeto de lei complementar de instituição de região metropolitana.
> § 2° - A inclusão de Município em região metropolitana já instituída será feita com base em estudo técnico prévio, elaborado em conformidade com os critérios estabelecidos neste artigo.

A nova exigência se justifica para evitar um *boom* de novas regiões metropolitanas no Estado. Apesar de trazer certos benefícios na execução de políticas públicas e de grande impacto na sociedade, pertencer a uma região metropolitana fictícia pode representar na verdade um enorme gargalo para os municípios. Pois como estará detalhado a seguir, a legislação amarra em muitos momentos, a autonomia de municípios metropolitanos acerca das funções públicas de interesse comum.

Moreira e Guimarães (2015) chamam à atenção para que somente com a edição do Estatuto da Metrópole, Lei Federal n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, foram estabelecidas 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, além de normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado, outros instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Imperioso apontar os avanços trazidos pelo Estatuto da Metrópole, que inovou em nosso ordenamento jurídico com regras específicas e diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. O Estatuto ainda cuidou de normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, além de aduzir critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

As Funções Públicas de Interesse Comum

As funções públicas de interesse comum são tidas como aquelas atividades ou serviços de natureza pública cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes de uma mesma região metropolitana. O principal objetivo da gestão das funções públicas de interesse comum é o desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da sua polarização.

Mello (1999) conceitua competência 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 de interesses públicos".

Ocorre que em áreas conurbadas, especialmente em regiões metropolitanas, a prestação de um serviço público por um município pode e geralmente causa impactos noutro município limítrofe.

Azevedo e Mares Guia (2007) refutam a crença ingênua advinda com a Constituição de 1988 de que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas, bastando para tanto mais repasses de recursos e poder. Ocorre que a deficiência de um município tratar isoladamente uma função pública de interesse comum fica tão evidente pelo fato de que inúmeras formas de pactuação são frequentemente estabelecidas. È o caso dos consórcios públicos, dos convênios, dos termos de cooperação e das parcerias. Até com a esfera privada, como ocorre nas Parcerias Público-Privadas – PPPs.

De acordo com Lefèvre (2003) existem dois modos de governança metropolitana. No primeiro apesar de haver estruturas que desenvolvem as políticas públicas em nível infra metropolitano, não há a instituição metropolitana. O autor exemplifica com o caso das diversas cidades britânicas em grandes áreas metropolitanas que desde a década de 1980 adotaram estruturas de associações público-privadas. Já no segundo modo existem instrumentos específicos visando à coordenação de políticas e cooperação entre atores políticos. (LEFÈVRE: 2003).

A fragilidade municipal é tão evidente em áreas conturbadas que, na RMBH, no tocante às parcerias entre municípios metropolitanos, a partir de meados dos anos 90 constatou-se um processo de parcerias entre municípios objetivando enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local. O quadro abaixo ilustra a situação dos 24 municípios pertencentes à RMBH em 1997:

Quadro 1: Parcerias com outros municípios, RMBH, 1997

Município	Parceria	
	Serviço	Município parceiro
Belo Horizonte	• gerenciamento serviço de taxi • Bacia da Pampulha	Contagem
Betim	• vários convênios 2 a 2 • meio ambiente – Consórcio da bacia do rio Paraopeba • saúde - Hospital Betim Central	• Igarapé • municípios da bacia do Paraopeba • vários hospitais da RMBH
Brumadinho	• meio ambiente - Consórcio da bacia do rio Paraopeba • saúde	• municípios da bacia do Paraopeba • Betim, Esmeraldas, Juatuba, Mateus Leme, São Joaquim de Bicas
Contagem	transporte (intermunicipal, taxi, escolar)	Belo Horizonte-BHtrans
Ibirité	• coleta de lixo • cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96	Mário Campos e Sarzedo
Igarapé	saúde - Hospital Betim Central	Betim
Mário Campos	• coleta de lixo • cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96	Ibirité

Nova Lima	disposição final do lixo hoje e projeto sendo elaborado, pretendendo parceria ainda não estabelecida	Raposos e Rio Acima
Raposos	disposição final do lixo	Nova Lima
Santa Luzia	meio ambiente - consórcio intermunicipal da bacia do rio das Velhas	municípios da bacia do rio das Velhas
São Joaquim de Bicas	transporte e passe escolar	Igarapé
Sarzedo	• coleta de lixo • cobrança de tributos municipais inscritos na dívida ativa relativos aos exercícios 1992-96	Ibirité

Fonte: Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos-CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG, Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos-CEURB-FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

Verificou-se que, na tentativa de exercer sua autonomia, a maioria dos municípios da RMBH socorreu-se de parcerias com municípios limítrofes e valendo-se de instrumentos de intervenção no espaço urbano, ampliaram consideravelmente a eficiência da prestação de serviços relacionados às FPIC.

Importante lembrar que os processos de democratização e de descentralização oriundos da Constituição da República de 1988 deram sustentação à crença de que os municípios resolveriam sozinhos seus problemas de políticas públicas, bastando que para isso lhes fossem repassados o poder e os recursos necessários. Porém, como é sabido, os municípios encontram diversos obstáculos na gestão dos serviços públicos, e em especial com os de interesse comum a mais de um município. Nesse contexto, que o papel do estado ganha destaque.

Na verdade verificou-se que com a descentralização de recursos financeiros, organizacionais e políticos para os municípios produziu benefícios importantes, também resultou em efeitos perversos. Aumentou a competição fiscal e as dificuldades adicionais de coordenação interinstitucional. O planejamento metropolitano, que era visto como prática autoritária, àquela época fora deslegitimado e produziu uma agenda pública local ancorada no princípio de que todos os problemas poderiam ser resolvidos localmente, com graves prejuízos para a gestão dos serviços de interesse comum (SOUZA: 2002).

De acordo com Davanzo et al. (2011), a própria dispersão da atuação das agências setoriais responsáveis pelo planejamento e pela execução de algumas funções públicas de interesse comum, pode gerar disputas de poder entre os entes federados e consequente inobservância de planejamento na região metropolitana. Ainda destacam que o próprio princípio do regime federativo e da autonomia política e fiscal dos municípios acaba ocasionando diversos conflitos constitucionais de competência sobre essas funções.

Valadares (2005) aponta que deve se buscar uma retomada do planejamento metropolitano, nos moldes democráticos, mas com um enfoque especial para as funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. É o que se pode perceber com a reestruturação de novos arranjos de gestão metropolitana, como antes, só que agora com caráter participativo e democrático.

Mais especificamente sobre as FPIC em Minas Gerais, o *caput* do Art. 43 da CEMG traz sua definição legal, nos seguintes termos:

> Art. 43 - Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana.
> § 1° - A gestão de função pública de interesse comum será unificada.

> § 2° - As especificações das funções públicas de interesse comum serão definidas na lei complementar que instituir região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião.

Através da Lei Complementar n.º 89, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte, e da n.º 90, que dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço, ambas de 12 de janeiro de 2006, definiram-se as FPIC em seu Art. 8º da seguinte forma:

> Art. 8º A atuação dos órgãos de gestão da RMBH (ou RMVA) abrangerá:
> I - no **transporte intermunicipal**, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;
> II - no **sistema viário** de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infraestrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a **função de ligação entre os Municípios da RMBH**;
> III – as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;
> IV - no **saneamento básico**:
> a) a **integração** dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;
> b) a **racionalização dos custos** dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;
> c) a macrodrenagem de águas pluviais;
> V - no **uso do solo metropolitano**, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano **sem conflitos** e sem prejuízo à **proteção do meio ambiente**;
> VI - no aproveitamento dos **recursos hídricos**, as ações voltadas para:
> a) a garantia de sua **preservação** e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;
> b) a **compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de**
> **proteção dos aqüíferos**;
> VII - na distribuição de **gás canalizado**, a produção e comercialização por sistema direto de canalização;
> VIII - na **cartografia e informações básicas**, o **mapeamento** da região metropolitana e o **subsídio ao planejamento** das funções públicas de interesse comum;
> IX - na preservação e proteção do **meio ambiente e no combate à poluição**, as ações
> voltadas para:
> a) o estabelecimento de **diretrizes** ambientais para o planejamento;
> b) o **gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental**;
> X - na **habitação**, a definição de **diretrizes** para localização habitacional e programas de habitação;
> XI - no sistema de **saúde**, a instituição de **planejamento conjunto** de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;
> XII - no **desenvolvimento socioeconômico**, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**.(...) (grifos nossos).

Silva (2004) assevera que a repartição de competência entre os entes federados é norteada pelo princípio da predominância do interesse. De acordo com este princípio caberiam à União as matérias de predominante interesse geral e nacional, aos Estados caberiam os interesses regionais, e aos Municípios caberiam os interesses locais. No mesmo sentido Meirelles (1993) já defendia que o interesse local não é interesse exclusivo do

município, o que determina a competência sobre uma função é a predominância do interesse de um ente sobre os demais.

Para Barroso (2007) essa noção de predominância implica em um conceito dinâmico, em que determinada atividade considerada hoje de interesse predominantemente local, com o decurso de tempo e a evolução dos fenômenos sociais, poderá perder tal natureza, passando para o âmbito de predominância regional e até mesmo para o âmbito federal. Para este autor, fatores como o surgimento de novos conglomerados urbanos e ações em conjunto de municípios limítrofes poderiam ser causa para tal mudança de predominância.

No que toca às FPIC, pode-se presumir, *a priori*, que são de competência do município também. Assim, a CR/88 expressamente prevê em seu Art. 30 que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, além de organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

Vale mencionar que toda função pública de interesse comum é, em última análise, um serviço público de interesse local, ou municipal. Todavia, como citado acima, nas regiões metropolitanas tais serviços públicos ganham limitação peculiar para os municípios, tanto legalmente quanto operacionalmente.

Análise das Competências e dos Potenciais Conflitos entre as FPIC da RMBH

Azevedo e Mares Guia (2007) apontam que a maior parte dos problemas urbanos enfrentados no Brasil está na cerca de três dezenas de regiões metropolitanas. Por esta razão mostra-se salutar a estruturação de eficiente governança metropolitana com vistas a assegurar maior índice de sucesso às políticas públicas de diversas temáticas, bem como a implementação de infraestrutura urbana.

Com o intuito de compreender melhor a gestão das funções públicas de interesse comum, apresenta-se a seguir a análise das FPIC das regiões metropolitanas mineiras. Algumas foram agrupadas pela pertinência temática enquanto outras não serão analisadas a fundo pela menor complexidade conflituosa quanto à competência. Abaixo segue a análise pormenorizada:

Transporte Intermunicipal e Sistema Viário de Âmbito Metropolitano

A CR/88, em seu Art. 23, inciso XII, como de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Aqui se verifica uma competência relacionada ao trânsito comum entre todos os entes, independente de pertencer ou não a uma região metropolitana. A despeito do dispositivo, a Constituição Mineira estabelece:

Art. 10 - Compete ao Estado:

> XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Então, restaria excluída a competência municipal para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito? Obviamente que não, o dispositivo da Carta Magna prepondera sobre qualquer constituição estadual. Contudo, verifica-se a ocorrência de um desperdício de oportunidade da CEMG em estabelecer competência em comum com os municípios.

No tocante ao transporte, a CEMG ainda determina em seu Art. 170, inciso VI, que a autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

> VI - organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo

> de passageiros, que tem caráter essencial.

O Dispositivo acima procura atender o princípio da subsidiariedade, em que os serviços de interesse tipicamente local estejam de fato no âmbito de competência desse nível federativo (BARROSO: 2007). É o que se pode inferir do trecho "que tem caráter essencial".

Aqui vale frisar que o transporte coletivo de passageiros não é considerado função pública de interesse comum por si só, apenas o intermunicipal com deslocamento de usuários entre os municípios metropolitanos, conforme legislação complementar mineira supracitada.

O transporte intermunicipal, assim também entendido o metropolitano, é competência estadual em Minas, conforme estabelecido no Art. 1º do Decreto n.º 44.603, de 28 de agosto de 2007, que contém o regulamento do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal e metropolitano do estado de Minas Gerais - RSTC:

> Art. 1º O transporte coletivo rodoviário intermunicipal e metropolitano realizado no território do Estado de Minas Gerais, é serviço público de competência da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP, podendo ser prestado diretamente ou por delegação (...).

Nesse aspecto parece ficar bem claro qual seria a competência de cada ente, municipal e estadual. O fato de freqüentemente as legislações serem conflituosas não é novidade, o que chama atenção é quando dentro da mesma esfera de governo tal conflito se evidencia. É o que ocorre na legislação mineira, em que há dois decretos que atribuem competências conflitantes para dois órgãos estaduais: a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP – e a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Assim, enquanto o Decreto Mineiro n.º 45.083, de 03 de abril de 2009, que contém o regulamento da Agência RMBH, estabelece no inciso VII do Art. 3º a atribuição dessa autarquia para "articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à **conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum"**, o Decreto Mineiro n.º 44.608, de 05 de setembro de 2007, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas, em seu Art. 2º define que "a SETOP tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas a obras públicas e **transporte, trânsito e tráfego dos setores terrestre, hidroviário e aeroviário, especialmente no que se refere à infraestrutura viária**, às estruturas operacional e logística, aos mecanismos de regulação e à concessão de serviços". (grifos nossos).

Importante notar que dentre as áreas de abrangência da Agência RMBH também estão as mesmas funções públicas de interesse comum (transporte municipal e sistema viário) atribuídas a SETOP. Assim, as competências da SETOP e da Agência RMBH, para a Região Metropolitana de Belo Horizonte, mostram-se coincidentes principalmente nas atividades de planejamento, definição de diretrizes e avaliação de planos e programas para a RMBH. Não obstante, como já exposto acima nos incisos I e II do Art. 8º da Lei Complementar n.º 89/2006, o planejamento de tais competências estariam a cargo da Agência RMBH.

Por outro lado, teoricamente conflitos dentro da própria estrutura da administração pública seriam mais fáceis de solucionar, visto que o rearranjo não dependeria do aval de outro ente.

Saneamento Básico, Recursos Hídricos, Preservação e Proteção do Meio Ambiente e

Combate à Poluição

O Art. 23, inciso IX da Constituição da República de 1988 estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de saneamento básico. Ao passo que o Art. 24 estabelece que compete apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição**;
> VIII - responsabilidade por **dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de **recursos hídricos** e minerais em seus territórios; (grifos nossos).

A CEMG segue a mesma orientação:

Art. 10 - Compete ao Estado:

> V - proteger o **meio ambiente**;
> XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e de exploração de **recursos hídricos** e minerais em seu território;
> XV - legislar privativamente nas matérias de sua competência e, concorrentemente com a União, sobre:
> f) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do ambiente e controle da poluição**;
> h) responsabilidade por **dano ao meio ambiente**, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (grifos nossos).

Em seu Art. 199, a Lei Delegada de Minas n.º 180, de 20 de janeiro de 2011, estabelece dentre outras competências da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD – as seguintes:

> IV - promover a aplicação das normas de preservação, conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos ambientais e zelar por sua observância, em articulação com órgãos federais, estaduais e **municipais**, bem como coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental;
> VII - coordenar o zoneamento ambiental do Estado, em articulação com instituições federais, estaduais e **municipais**; (grifos nossos)

Diferentemente da FPIC transporte, a prevenção e proteção do meio ambiente estão mais atrelados às competências estaduais, até mesmo pelas peculiaridades do poder de polícia estadual.

Uso do Solo Metropolitano

A Lei Federal n.º 6.766, 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, estabelece em seu artigo 13, parágrafo único, no caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana. Com a instituição da Agência de Desenvolvimento da RMBH, pela Lei Complementar n.º 107 de 12 de janeiro de 2009, está passou a ser a autoridade metropolitana competente na RMBH.

Um aspecto muito relevante em relação ao parcelamento do solo urbano é que a competência para aprovação do empreendimento é do município. O estado federado faz aqui apenas uma análise prévia em que emite as diretrizes metropolitanas, aprovando ou não o loteamento ou desmembramento da gleba de terra.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece em seu Art. 170 que a

autonomia do município se configura no exercício de competência privativa, especialmente na:

> V - promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (...)

Enquanto o Art. 171, inciso I, alínea b, da CR/88, prevê dentre as competências dos municípios legislar sobre o planejamento do uso, parcelamento e ocupação solo, mas a par de outras limitações urbanísticas gerais, como a acima trazida pela Lei n.º 6.766/79. Não bastasse ter estabelecido também, em seu Art. 30, a competência para:

> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

No tocante ao uso do solo parece não haver grandes dilemas, pelo menos em Minas. O instituto da anuência prévia antecede a própria Constituição da República e já está totalmente inserido na sistemática dos procedimentos burocráticos de parcelamento do solo urbano, seja nos municípios, seja no próprio estado federado.

Habitação

A CR/88 estabelece em seu Art. 23, inciso IX, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais. No mesmo sentido, a CEMG, Art. 10, inciso IX, atribui ao Estado de Minas Gerais a mesma competência. E determina em seu Art. 246 que o Poder Público deve adotar instrumentos para efetivação do "direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil". O mesmo dispositivo da CEMG aponta que o direito à moradia compreende o acesso aos equipamentos urbanos.

Assim como as demais FPIC, habitação é competência constitucional municipal. Mas enquanto FPIC, também merece tratamento diferenciado em regiões metropolitanas. Políticas habitacionais como o programa federal "Minha Casa, Minha Vida" evidenciaram como a habitação ganha dimensões peculiares em regiões metropolitanas. Devido a escassez de terrenos para os empreendimentos habitacionais desse programa nas capitais sede de região metropolitana, os cidadãos metropolitanos voltaram seus olhares para os municípios metropolitanos limítrofes.

Aqui vale destacar que a habitação tratada pelo setor público é a de interesse social, tida como aquela destinada a população hipossuficiente. Seja de baixa renda, portadora de deficiência ou outras.

Sistema De Saúde

O Art. 23, da Carta Magna atribui em seu inciso II como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidarem da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. E o Art. 24, inciso XII prevê a competência de legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde.

Verifica-se que a saúde é realmente competência comum a todos os entes, merecendo, contudo, destaque diferenciado em regiões metropolitanas. E a legislação mineira tem tratamento diferenciado das demais sobre a temática. È o que traz a Lei Complementar n.º 89/2006 em seu Art. 8, que determina a atuação dos órgãos de gestão no sistema de saúde, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das

ações das redes municipais, estadual e federal.

Desenvolvimento Socioeconômico

A CR/88, também em seu Art. 23, inciso X, atribui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos. No mesmo desiderato, a CEMG dá a mesma redação no inciso X do Art. 10 para a competência estadual.

O desenvolvimento socioeconômico é interesse local e competência constitucional municipal. E como é considerado FPIC em Minas, restaria aos entes federativos envolvidos promover pactuações para o planejamento, execução e acompanhamento conjunto das ações pertinentes.

Necessidade de Adequação das Administrações Públicas Estaduais e Municipais às FPIC

Tanto a Administração Pública estadual como as municipais geralmente são estruturadas tematicamente. Destarte, tem-se determinada política pública específica, como saúde, educação, transporte, habitação, etc., e sua correspondente secretaria – de saúde, de educação, de transporte, de habitação, etc. – em âmbito municipal ou estadual.

Ocorre que, especialmente em regiões metropolitanas, onde as funções públicas de interesse comum tem papel diferenciado, tal estruturação não se faz suficiente para a eficiente execução de algumas políticas públicas setoriais, ou funções públicas de interesse comum.

Nesse sentido, torna-se salutar que houvesse restruturação para adequar a máquina administrativa destes entes metropolitanos às funções públicas de interesse comum.

Além da referida reestruturação seria muito providencial que houvesse também uma maior prática de cooperações intermunicipais e de preferência com a participação do Estado Federado.

A Carta Magna estabelece no parágrafo único do Art. 23 que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Para além da cooperação interfederativa, Andrade e Clementino (2007) acreditam que o sucesso de uma governança metropolitana está ainda relacionado à capacidade de pensar um arranjo metropolitano que inclua atores públicos e privados, além da sociedade civil organizada.

Mas de pouco adianta alterar a legislação estadual se nos municípios não ocorrer mudança de paradigmas. Para isso, seria muito importante haver também um intenso processo de capacitação técnica dos servidores municipais, passo que investir no capital humano traria retornos na eficiência das administrações públicas municipais.

Fernandes e Pereira (2009) destacam como aspecto importante além da contínua profissionalização da administração pública, o gerenciamento de programas, especialmente, no que diz respeito às políticas urbanas, por meio da formação e contratação de “gerentes das cidades”. Pois acreditam que a solidez técnica dos gestores públicos assegura não apenas a racionalidade administrativa e financeira, mas também a qualidade do processo de formulação e avaliação das políticas públicas e, conseqüentemente, a sustentabilidade das políticas públicas municipais.

A necessidade da administração pública brasileira em geral se readequar ao modelo metropolitano é item latente, que exige urgentemente maior atenção dos agentes políticos que

pautam as decisões governamentais. Corroborando com este argumento, cita-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI – n.º 1842, do Supremo Tribunal Federal, que discute qual ente tem responsabilidade de atender ao saneamento básico nos casos de aglutinações urbanas.

A questão é polêmica e divide o STF. Segundo o ministro Gilmar Mendes, em regiões metropolitanas o poder decisório e não deveria ser transferido integralmente para o estado federado, como entendia o ministro Maurício Corrêa. Bem como não deveria permanecer em cada município individualmente, como sustentava o ministro Nelson Jobim.

Na ADI em tela, o ministro Gilmar Mendes defende que a função pública de saneamento frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum "apta a ensejar a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões nos termos do artigo 25, parágrafo 3º, da Constituição Federal". Mas entende ser inadmissível a transferência integral do poder concedente, seja ao estado federado ou ao município. Isto porque "tal fato eliminaria, neste aspecto, a capacidade de auto-administração dos municípios envolvidos e consequentemente núcleo essencial da autonomia municipal".

Assevera o ministro Gilmar Mendes que:

> "De acordo com o ordenamento constitucional, não é razoável a manutenção do poder concedente de cada município participante, a meu ver, sob pena de esvaziar o conteúdo do artigo 25, parágrafo 3º da CF e a própria instituição da região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana. Além de inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento de interesse comum".

Para ele, a inadequação da prestação da função de saneamento básico em um único município pode inviabilizar todo o esforço coletivo e afetar vários municípios próximos. Ele defende que: "O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condição 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 entendimento do ministro Gilmar Mendes vai totalmente ao encontro da lógica por trás das funções públicas de interesse comum.

Ele aponta que a solução passaria pela idéia de que o agrupamento de municípios junto com o estado federado deteria a titularidade, ou seja, caberia a um colegiado formado pelos municípios mais o estado federado decidir como integrar e atender adequadamente a função pública de interesse comum. O ministro acredita que "a região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora se for o caso, de sorte a atender ao interesse comum e à autonomia municipal".

Eis que aquilo que o ministro Gilmar Mendes preconiza está bem desenhado no novo modelo de gestão metropolitana mineiro, anteriormente exposto, em que há representação dos munícipes no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Órgão que pauta, em grande medida, as ações e projetos a serem executados pela Agência de Desenvolvimento da respectiva região metropolitana no que se refere às funções públicas de interesse comum. Ao passo que a Lei Complementar Fluminense n.º 133, de 15 de dezembro de 2009, alterou a redação da Lei Complementar n.º 87/1997, objeto da ADI n.º 18.424. Com as alterações, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ – passou a ter representação de representante dos 19 municípios integrantes da RMRJ.

Para o ministro, essa participação dos municípios e do estado em órgão colegiado não seria necessariamente paritária, "desde que apta a prevenir a concentração de poder decisório

no âmbito de um único ente". Ele defende que a participação desses entes deve ser estipulada por região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem permitir predomínio absoluto de um ente.

Fundamentando-se na argumentação acima, o ministro Gilmar Mendes considera inconstitucional todos dispositivos que condicionam a execução da integração metropolitana ao exclusivo crivo de autoridade estadual.

Gilmar Mendes concluiu que a titularidade do serviço de saneamento básico relativamente à distribuição de água e coleta de esgoto é qualificada por interesse comum e deve ser concentrada na região metropolitana e na microrregião, conforme o artigo 25, parágrafo 3º da CR/88, "respeitando a condução de seu planejamento e execução por decisões colegiadas dos municípios envolvidos e do estado do Rio de Janeiro".

Por fim, destacou que esta é uma questão extremamente delicada do aspecto de vista das conseqüências da declaração de inconstitucionalidade. Por essa razão suscitou a aplicação do artigo 27 da Lei Federal n.º 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, de seguinte redação:

> Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Dessa sorte, concede ao estado do Rio de Janeiro 24 meses, a contar da data da conclusão do julgamento, para implementar o novo modelo de planejamento e execução da função do interesse comum no âmbito das regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, acolhendo a participação dos municípios integrantes sem que haja concentração de poderes decisórios nas mãos de qualquer ente.

Conclusão

Com base nos aspectos apresentados, verifica-se que o fato de um município pertencer a uma região metropolitana, apesar dos inúmeros benefícios decorrentes dessa adesão, também representa significativa amarra à autonomia municipal. Essencialmente relacionada às funções públicas de interesse comum – FPIC -, e principalmente com a tendente elaboração de leis que cuidam das FPIC enquanto atribuição da metrópole, e não apenas de um município isoladamente. Isto porque o município por si só na maioria das vezes não consegue administrar de forma eficiente e racional a execução dessas FPIC.

Ao que se constatou, a discussão permeia atualmente inclusive o Supremo Tribunal Federal. Por mais que o arcabouço legal, do municipal ao constitucional, atribua tais funções públicas aos municípios, até nossa corte suprema já reconhece a necessidade de uma instância metropolitana participativa. Sem, contudo, traduzir-se num quarto ente federado, inexistente em nosso ordenamento jurídico atual.

Nesse desiderato, seria muito mais eficiente se as administrações públicas municipais e estaduais adequassem não apenas suas legislações, mas que promovessem inclusive ações em conjunto relacionadas às FPIC, de preferência com interveniência do Estado.

Vale frisar aqui que o objetivo pretendido é o princípio da eficiência contemplado em nossa Carta Magna, em seu Art. 37 *caput*. E tal eficiência na execução das funções públicas de interesse comum pode ser alcançada por vários meios de gestão compartilhada entre os

entes, seja com mudanças na legislação estadual e dos municípios, seja por consórcios públicos, convênios ou outras formas de pactuação.

Outrossim, a capacitação técnica de servidores, tanto municipais como estaduais, mostrar-se-ia uma medida providencial de agregação de eficiência não só para a execução, mas sobremaneira para o planejamento das funções públicas de interesse comum.

No tocante a essa capacitação, o Estado federado poderia assumir o crucial papel de financiador dessa capacitação naqueles municípios menos abastados. O próprio *know-how* dos servidores estaduais poderia ser utilizado para capacitação dos servidores munícipes.

Uma linha de capacitação especial para qual deveria ser dada maior ênfase é a capacitação para elaboração de projetos para captação de recursos. Seria nada mais que ensinar os municípios mais pobres a pescar. Dessa sorte, tais entes federados estariam aptos a pleitear recursos para execução de seus projetos junto ao governo federal e estadual, e até em instituições internacionais como o Banco Internacional de Desenvolvimento - BID.

Com maior qualificação técnica e mais recursos, os municípios terão melhor gestão de suas funções públicas e, consequentemente, melhor gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum com os municípios limítrofes.

Em suma, pode-se concluir que através da governança metropolitana é mais provável a obtenção de bem-estar sistêmico. Isso, visto que o apoio e a indução da gestão associada de serviços entre os municípios visando à obtenção de ganhos de escala e o aumento de oferta de serviços públicos acabam por beneficiar inclusive aquelas parcelas da população antes privada de tais serviços.

Referências

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e Impasses da Governança. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Fase, 2007. 340 p.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. Federalismo, Atores e Arranjos Cooperativos nas Regiões Metropolitanas: Possibilidades e Limites para a Inovação Institucional. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Fase, 2007. 340 p.

BARROSO, Luis Roberto. Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n.º 11, REDAE, outubro de 2007. Disponível na internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO %20BARROSO.pdf> Acesso em: 10 de novembro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei Complementar n.º 14**, de 08 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. **Lei n.º 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. **Lei n.º 9.868**, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência: **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1842.** Disponível na internet: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp? incidente=1714588> Acesso em: 21 de fevereiro de 2016.

_____. **Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível na internet: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 01 de junho de 2016.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; PIRES, Maria Conceição Silvério; NEGREIROS, Rovena; SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos. Metropolização e Rede Urbana. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (org.). **Dinâmica Urbano-Regional:** Rede Urbana e suas Interfaces. Brasília: Ipea, 2011. 490 p.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. **O direito à continuidade das políticas públicas.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 8, n. 48, nov. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29386>. Acesso em: 3 dez. 2015.

LEFÈVRE, Christian. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latino-americanas. In: **La governabilidade de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe.** Taller Internacional. Washington D. C. Dic 2003.

LUSTOSA, Elisa Versiani. **A Governança Metropolitana e seus Desafios:** uma análise do primeiro ano de funcionamento da Agência da RMBH. Monografia. Fundação João Pinheiro. CSAP, Belo Horizonte: 2010.102p.

MACHADO, Gustavo Gomes; SOUKI, Lea Guimarães; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Processo legislativo, articulação intergovernamental e gestão metropolitana:** inovação institucional e participação social na Região Metropolitana de Belo Horizonte. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia. Recife: UFPE, 29 de maio a 1 de junho de 2007.

MARES GUIA, Virginia Rennó dos. **Estudos Básicos para a RMBH:** subsídios para o plano de desenvolvimento. Tema Transversal – Gestão Metropolitana. Fundação João Pinheiro: Belo Horizonte, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 6ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 11ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 87.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais (1989).** Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

_____. Constituição do Estado (1989). **Emenda à Constituição n.º 65**, de 25 de novembro de 2004. Altera os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Lei Complementar n.º 89**, de 12 de janeiro de 2006. Dispões sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Lei Complementar n.º 90**, de 12 de janeiro de 2006. Dispões sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Decreto n.º 44.603**, de 28 de agosto de 2007. Contém o Regulamento do Serviço de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal e Metropolitano do Estado de Minas Gerais – RSTC. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Decreto n.º 44.608**, de 05 de setembro de 2007. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas - SETOP - e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Lei Complementar n.º 107**, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Decreto n.º 45.083**, de 03 de abril de 2009. Contém o regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

_____. **Lei Delegada n.º 180**, de 20 de janeiro de 2011. Dispões sobre a Estrutura Orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões Metropolitanas e Funções Públicas de Interesse Comum: O Ordenamento Territorial diante do Estatuto da Metrópole. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015. Vol. 07, n.º 03, p. 1249-1269.

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo Roberto; DESCHAMPS, Marley Vanisse; CASTELLO BRANCO, Maria Luisa. O Metropolitano no Urbano Brasileiro: identificação e fronteiras. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Fase, 2007. 340 p.

Parcerias entre Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Cartilha. Centro de Estudos Municipais e Metropolitanos - CEMME e Escola de Governo de Minas Gerais-EGMG , Fundação João Pinheiro; Centro de Estudos Urbanos- CEURB-FAFICH-UFMG, fevereiro a abril de 1997.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n.º 87**, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar n.º 133**, de 15 de dezembro de 2009. Altera a lei complementar nº. 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela lei complementar nº. 97, de 2 de outubro de 2001, a lei complementar nº. 89, de 17 de julho de 1998, a lei complementar nº 105, de 4 de julho de 2002, e a lei complementar nº 130, de 21 de outubro de 2009, e dá outras providências, na forma que menciona.

SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998.

SANTOS, Gabriella Marques de Azevedo dos. **As Competências e Formas de Execução dos Serviços Públicos.** 2007. Disponível na internet: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/ > Acesso em: 14 de outubro de 2015.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p 418.

SOUZA, José Moreira de. Aspectos institucionais da região metropolitana de Belo Horizonte. In: **Plano estratégico da Grande BH** (painéis). Belo Horizonte: Instituto Horizontes, 2002.

TONUCCI, João Bosco Moura. Trajetória do Planejamento Metropolitano no Brasil – **A Experiência do Plambel em Belo Horizonte.** São Paulo: FAUUSP, 2010.

VALADARES, Murilo de Campos. “Desafios e perspectivas do planejamento metropolitano” in **Desafios Metropolitanos.** Belo Horizonte, 2005.