

A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA INTERFEDERATIVA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO ESTATUTO DA METRÓPOLE SOB A ÓTICA CONSTITUCIONALISTA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS**THE PUBLIC-PRIVATE INTERFEDERATIVE PARTNERSHIP AS A MANAGEMENT INSTRUMENT IN THE CONTEXT OF REGULATION OF BRAZILIAN METROPOLIS UNDER THE CONSTITUTIONAL OPTICAL OF FEDERAL COMPETENCY DISTRIBUTION****Carolina Reis Jatobá Coêlho¹****Jorge Alberto Mamede Masseran²****Resumo**

O Estatuto da Metrópole, como novo marco legislativo de uma realidade regional então reconhecida apenas de forma socioeconômica, reconfigurou a dinâmica da governança interfederativa e da gestão plena de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Mesmo que Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas não sejam efetivamente entes federados formais deverão gerir os interesses comuns dos Municípios componentes de forma harmônica com o exercício de suas competências legislativas e administrativas, de acordo com os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado previstos no Estatuto da Metrópole. Um deles é a Parceria Público-Privada Interfederativa, que carece de valor conceitual normativo. Como tal conceito não se afere diretamente a partir da legislação, entende-se que ele deve ser interpretado de acordo com o regime das competências administrativas e legislativas que decorrem do pacto federativo. Considerando essa contextualização, tem-se que o objetivo deste artigo é compreender o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa a partir do desenho federativo constitucional atual. Como método para conferir o sentido pretendido foi realizada revisão bibliográfica e interpretação construtivista a partir do texto constitucional, buscando considerações à luz do pacto federativo brasileiro, interpretado pela doutrina e jurisprudência. Como conclusão e resultado das premissas e percepções, o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa define-se a partir do objeto, que está geralmente associado à satisfação de um interesse comum, assim considerado aquele que transcenda a unidade do município, em complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Complementa o conceito a noção de governança interfederativa que corresponde ao exercício de serviços públicos que decorrem de necessidades vinculadas às interrelações das esferas relacionadas com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade e universalidade dos serviços transferidos.

Palavras-chave: Estatuto da Metrópole. Serviço Público. Pacto Federativo.

¹ Doutoranda em Direito Administrativo pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília/DF. Especialista em Direito Público pela ESMPDFT e em Direito Constitucional pelo IDP/DF. Advogada da Caixa Econômica Federal. E-mail: carolinarjcoelho@hotmail.com

² Doutorando em Direitos Difusos e Coletivos e Difusos pela PUC/SP. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Especialista em Direito Sanitário pela EXTECAMP – Escola de Extensão da UNICAMP. Professor na Universidade Presbiteriana Mackenzie, CCT Campinas. Promotor de Justiça no Estado de São Paulo. E-mail: jorgemasseran@uol.com.br

Abstract

The Metropolis Statute, as a new legislative framework of a regional reality then only recognized in a socio-economic way, reconfigured the dynamics of interdepartmental governance and full management of Metropolitan Regions and Urban Agglomerations. Even if Metropolitan Regions and Urban Agglomerations are not effectively formal federated entities, they should manage the common interests of the component Municipalities in a harmonious way with the exercise of their legislative and administrative competencies, in accordance with the instruments of integrated urban development provided for in the Metropolis Statute. One of them is the Public-Private Interfederative Partnership, which has a concept not directly governed by the law, otherwise it is understood by accordance with the regime of administrative and legislative powers that derive from the federative pact. Considering this contextualization, the objective of this article is to understand the concept of Public-Private Partnership Interfederativa from the current federal constitutional design. As a method of conferring the intended meaning, a bibliographical review and constructivist interpretation was carried out from the constitutional text, seeking considerations in light of the Brazilian federal pact, interpreted by doctrine and jurisprudence. As a conclusion and result of the premises and perceptions, the concept of Public-Private Interfederative Partnership is defined from the object, which is generally associated with the satisfaction of a common interest, thus considered that which transcends the unit of the municipality, in functional complementarity and integration of geographic, environmental, political and socio-economic dynamics. The concept is complemented by the concept of interdepartmental governance that corresponds to the exercise of public services that arise from needs linked to the interrelationships of the spheres related to the total or partial transfer of charges, services, personnel and essential goods to the continuity and universality of the services transferred.

Keywords: Metropolis Statute. Public service. Brazilian Federal System.

INTRODUÇÃO

A Parceria Público-Privada (PPP), desde sua concepção legislativa (Lei Federal nº 11.079/2004), foi objeto de atenção sob seus aspectos econômicos, ambientais, de engenharia e, principalmente, jurídicos. A multidisciplinariedade e a complexidade do tema, somadas à grande expectativa de suprimento do histórico déficit de infraestrutura nacional, decorrente de sucessíveis modelos econômicos e jurídicos de Estado, podem justificar a existência de um razoável número de trabalhos. Dentre as publicações verificadas, não há, ainda, significativas reflexões sobre o conceito de Parceria Público Privada Interfederativa³ instituído pela Lei

³ Segundo pesquisa realizada, embora seja inquestionável a numerosa produção bibliográfica sobre a temática de PPP, citando-se desde consagradas monografias de autores jurídicos brasileiros até artigos científicos que tratam de problematizações específicas, a aplicação do conceito de PPP em arranjos metropolitanos que geralmente mereceram atenção da doutrina brasileira estão relacionados ou à gestão do SUS – Sistema Único de Saúde ou ao serviço público de saneamento. Tais pesquisas em quase sua totalidade partem de experiências gerenciais locais e utilizam-se da metodologia da pesquisa social aplicada para compreender determinado problema de cunho prático em determinada região, levando em conta a dinâmica cooperativa de tais entes federativos em regra por intermédio de consórcios ou acordos

Federal nº 13.089/2015, embora se encontrem numerosos artigos sobre o conceito de PPP e suas relações com diversos segmentos e serviços públicos.

Múltiplos olhares foram lançados sobre o assunto, abordando desde as etapas de estruturação das Sociedades de Propósito Específico (SPE) e suas intercorrências societárias (pré, durante e pós contratação da parceria), passando pela engenharia financeira dos projetos (instituição de fundos, emissão de títulos mobiliários públicos, fontes de recursos orçamentários), papéis dos agentes financeiros, políticos e órgãos de controle, até a efetiva prestação aos usuários finais, atingidos diretamente pela observância ou não dos princípios da economicidade da tarifa e universalidade e eficiência dos serviços públicos.

Ainda que o país esteja longe de afastar o referido déficit de infraestrutura⁴, a percepção da crise política e fiscal, em conjunto com as denúncias de corrupção na Administração Pública, a falta de comprometimento de agentes políticos, o envolvimento de grupos econômicos em denúncias e a má-gestão dos serviços públicos acabou por relevar o interesse acadêmico em explorar o instituto jurídico da PPP.

Constatada a lacuna de tratamento do tema pela literatura jurídica, também se verifica que, mesmo os conceitos de serviços públicos comuns, assim referidos aqueles de gestão associada por entes federativos e geralmente executados por consórcios e outras formas associativas mereceram somente enfoque específico, sendo necessário muitas vezes recorrer

cooperativos. No entanto, não há na doutrina brasileira trabalho dogmático científico destinado a compreender o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa como uma categoria distinta das demais. Sobre os autores pesquisados, cita-se: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. São Paulo: Atlas, 2005; MUKAI, Toshio. Parcerias Público-Privadas. São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2005; PORTUGAL, Mauricio; PRADO, Lucas N. M. Comentários à lei de PPP: parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2007, dentre outros. Os arranjos metropolitanos que geralmente merecem atenção da doutrina brasileira estão relacionados à gestão do SUS – Sistema Único de Saúde ou mesmo de questões de saneamento básico e refletem experiências gerenciais de pesquisa social aplicada em determinados entes federativos ou em consórcios de entes. No entanto, não há na doutrina brasileira trabalho destinado a compreender o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa como uma categoria distinta das demais

⁴ Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG apontam que a Programação para obras prioritárias (somente com fontes de recursos do OGU – Orçamento Geral da União) para o Período 2015-2018 previa recursos na ordem de R\$ 164 bilhões e 31.868 empreendimentos, mas há ainda R\$ 72 bilhões empenhados (R\$ 42,2 bi em 2015 e R\$ 29,7 bi em 2016), R\$ 82 bilhões pagos (R\$ 40 bi em 2015 e R\$ 42 bi em 2016) e R\$ 31 bilhões em Restos a Pagar, sendo que a execução realizada só permitiu concluir aproximadamente 10 mil empreendimentos e alcançar 50% da meta 2015-2018. Fonte: Apresentação do Diretor do Departamento do Ministério do Planejamento, Manoel Renato Machado Filho no Seminário Obras Públicas em Crise, disponível em: <http://fgvprojetos.fgv.br/eventos/obras-publicas-em-tempos-de-crise-0>. Acesso em 13 set 2017.

aos formatos de políticas públicas de saneamento e saúde, com tratamento legislativo próprio para entendimento de suas dinâmicas⁵.

Por sua vez, o Estatuto da Metrópole, como novo marco legislativo de uma realidade regional reconfigurou o conceito e a dinâmica da governança interfederativa e a gestão plena de Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, a partir do que o pacto federativo-deve ser revisitado no tocante à cooperação que se espera entre os entes federados integrantes desta nova realidade.

Isto porque estes “não entes federados”, representados pelas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, deverão gerir seus interesses comuns de forma harmônica com o exercício de suas competências legislativas e administrativas. E um dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrados previstos no Estatuto da Metrópole é a Parceria Público-Privada Interfederativa, que depende de valor conceitual a partir das competências administrativas e legislativas que decorrem do pacto federativo, intenção deste artigo.

O Estatuto da Metrópole, ao se referir à governança interfederativa⁶, à gestão, ao planejamento e à planificação dos interesses comuns entre os entes envolvidos, não define critérios para a aferição dos interesses comuns, o que pressupõe uma ampla possibilidade de definições. Tal constatação reflete a heterogeneidade econômica, ambiental, urbanística, financeira e política das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e destaca o interesse jurídico em conhecer indicadores para o estabelecimento de interesse comum entre os entes envolvidos.

Não bastasse o contexto exposto, a omissão legislativa de elementos essenciais da parceria público-privada interfederativa não permite, de início, o estabelecimento de distinções com as demais formas de desenvolvimento integrado, tais como os consórcios, convênios de cooperação e contratos de gestão, o que demanda a problematização da extensão subjetiva da parceria público-privada interfederativa em contraposição à autonomia dos Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas e/ou Aglomerações Urbanas.

⁵ As Leis nº 8.080/1990 e nº 8.142/1990, que tratam respectivamente sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, já previam uma gestão descentralizada e regionalizada de serviços. A Lei Federal nº 11.445/2007 estabelece as Diretrizes Nacionais para Saneamento Básico, fixando alguns parâmetros para a implementação de infraestruturas e serviços comuns aos municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

⁶ O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 2º, previu e definiu a governança interfederativa e gestão plena como diretrizes a serem respeitadas pelos entes federados envolvidos nestes cenários complexos de metropolização, com o intuito de se buscar o pleno alcance das funções da cidade.

Portanto, propõe-se analisar conceitualmente a Parceria Público-Privada Interfederativa, no âmbito das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, com o propósito de se buscar detalhamento jurídico das responsabilidades no âmbito da governança e gestão interfederativa, a partir da releitura do pacto federativo.

A par de tais premissas, foi realizada a pesquisa com a metodologia auxiliar de exploração bibliográfica qualitativa, utilizando-se, outrossim, o método hipotético-dedutivo para o alcance das conclusões decorrentes das indagações originais (MEZZAROBBA, MONTEIRO, 2014).

Exposta a contextualização e algumas hipóteses de pesquisa e discussão, assim como a metodologia da pesquisa, elencamos os objetivos principais deste artigo, a saber: i) conceito e a extensão da parceria público-privada interfederativa à luz do pacto federativo; ii) indicadores para a caracterização de um interesse como comum entre os Municípios integrantes de Aglomerações Urbanas e Regiões Metropolitanas, considerando os paradigmas do federalismo cooperativo.

O PACTO FEDERATIVO E SUA EXTENSÃO NA GESTÃO DO INTERESSE COMUM

Conhecer o intrincado desenho constitucional do Federalismo Brasileiro é relevante para definição da atual Forma de Estado. Suas interrelações com as competências e atribuições dos entes federativos, em especial ao que se refere a prestação eficiente dos serviços públicos diante da perspectiva de sua gestão associada de interesse comum e ao uso do instrumento denominado Parceria Público-Privada Interfederativa, conceito que se intenta desvelar ao longo deste artigo.

Historicamente, o Federalismo apresentou-se na concepção norte-americana, na qual a descentralização do poder reduz inconvenientes de uma excessiva concentração em um só ente político, de modo a flexibilizar e atender as peculiaridades regionais de países com grandes territórios. Na adoção plena do modelo, haveria uma ordem jurídica central e múltiplos governos locais contemplando ordens jurídicas parciais, com ampla autonomia de governança, apresentando-se na forma de auto administrar, auto legislar e auto organizar.

Embora o território brasileiro seja extenso e diversificado e as regiões sejam culturalmente distintas e plurais como são no Brasil, constatou-se um processo diferente de implementação do federalismo tradicional de inspiração norte-americana. Logo, a fixação do modelo deu-se diferentemente do paradigma pelo qual foi inspirado. Enquanto originalmente o

modelo federativo norte-americano se instituiu da periferia para o centro, de forma própria a uma confederação; no Brasil o poder do Estado unitário central é predominante e foi distribuído paulativamente (e ainda não completamente) para a periferia.⁷

Em outras palavras, no modelo original, o poder central poderia delegar competências que, de outra forma, seriam exclusivamente e típicas dos domínios federais para entes estaduais ou regionais, com grande autonomia dos entes federados (GERKEN: 2013), (ALDERFER: 2003), mas não foi exatamente o que ocorreu no Brasil.

Durante todo o processo histórico de consolidação de autonomia municipal até seu reconhecimento por intermédio da promulgação da atual Constituição, que institucionalizou um modelo diverso do modelo tradicional dual, consolidando um federalismo tridimensional, as forças contrárias ao movimento foram muitas e duras são as críticas a essa dinâmica constitucional, o que pode ser explicado pela ainda cultura de centralização dos poderes no ente federal.

Para além disso, e, em paralelo, é possível observar um fenômeno de transformação do federalismo clássico para o federalismo cooperativo em todo o mundo, inclusive nos EUA, seu local de nascimento. Com o desenvolvimento da própria jurisprudência da Suprema Corte Norte-Americana, no último meio século o Tribunal aceitou a noção de que os Estados podem desempenhar um papel importante na implementação da lei federal, sobretudo, ao explorar as implicações de um federalismo cooperativo na jurisprudência constitucional estadunidense (HILLS; RODERICK: 2010).

⁷ Por todos, para entender o processo de centralização x descentralização de competências federais e municipais, desde a Colônia até a República Federativa de 1988, conferir MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. Ed. Malheiros. “No período colonial, a expansão municipalista foi restringida pela ideia centralizadora das Capitâneas, afogando aspirações autonômicas dos povoados (...) Com a Constituição de Imperial de 25.3.1824 foram instituídas Câmaras Municipais (...) O centralismo provincial não confiava nas administrações locais e poucos foram os atos de autonomia praticados pelas Municipalidades, que distantes do poder central e desajustadas pelo governo da Província minguavam no seu isolamento (...) Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos seus distritos de influência (...) Depois de dar os lineamentos da autonomia, passou a 1934 a discriminar as rendas pertencentes aos Municípios (...) O golpe ditatorial de 10.11.1937 impôs um novo regime político, misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas ao passo que no sistema interventorial do Estado Novo não havia qualquer respiradouro para manifestações locais (...) Tais constatações decorrem não só de observações da doutrina, mas também de constatações da jurisprudência pátria. Nesta linha, confira-se: STF. ADI nº 2.995. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 13.12.06, DJ de 28.09.07; ADI nº 3.189 Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 13.12.06, DJ de 28.09.07; ADI nº 3.293 Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento em 13.12.06, DJ de 28.09.07;

Nesta linha, considerando-se não só as dificuldades de governança diante de poderes centralizados em um Estado de múltiplas realidades, mas a indispensável necessidade de uniformidade nas políticas e tomadas de decisões nacionais em um extenso território, a colaboração recíproca de entes federais se torna imprescindível. Essa perspectiva contempla também não só a extensão, mas a universalidade e a eficiência dos serviços públicos que serão prestados, sendo mais que justificáveis as interrelações entre entes federados.

Nesta situação, ao tempo que ocorre a federalização de decisões no âmbito dos Estados, observa-se também independência na criação de “entes subnacionais” no reforço das decisões de metrópoles. Se a descentralização impõe-se na forma de delegação de poder, encargos e prerrogativas, a existência de esferas autônomas descentralizadas por si só não garantem a efetividade das competências constitucionais atribuídas pela Constituição, sendo impensável não adotar políticas nacionais e não haver a correlação entre poderes e esferas governamentais.

Dessa concepção, que é decorrência do conceito de federalismo cooperativo surge o conceito de governança intergovernamental, que também alimenta a noção da gestão associada de serviços públicos como o exercício das interrelações das esferas e de serviços públicos com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade e universalidade dos serviços transferidos.

No desenho de competências constitucionais, destacam-se a instituição, pela União, de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Art. 21, XX); a competência comum dos entes para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Art. 23, IX); a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico e desenvolver em conjunto – de forma articulada - a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Município com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nesta linha, a descentralização é promovida, mas com articulação e diretrizes nacionais. Essa lógica constitucional está desenhada no Estatuto da Metrópole que prevê não só as normas gerais sobre diretrizes para realização das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, mas ainda para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa, plano de desenvolvimento urbano integrado; e, principalmente, ao fixar critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Essas premissas são relevantes para análise do instituto da PPP como instrumento de gestão de interesse comuns e governança interfederativa nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. A partir delas, evolui-se o conceito de gestão associada de serviços públicos no âmbito de um consórcio ou outras formas associadas, já tratado no âmbito do saneamento e saúde em leis especiais, mas podendo ser aplicável também às demais questões metropolitanas, como as obras de infraestrutura que possam atender interesses relacionados ao transporte urbano, moradia popular etc.

Além de tais premissas, importante salientar que a cooperação esperada entre os entes federados destina-se, não só ao exercício do poder político em si considerado, mas também objetiva resultados preconizados pelo constituinte, podendo destacar-se, dentre outros, a preservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento.

Neste particular, o debate acerca da sustentabilidade ganha espaço na própria gestão, seja política seja dos recursos naturais e a proposta de governança interfederativa e gestão integrada insere-se na perspectiva de manejo e administração de recursos ambientais de forma a se anteverem e evitarem problemas comuns, de onde emerge a gestão integrada como um modo de conciliar preservação e desenvolvimento (BENATTI, 2003).

Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu que a “Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo”, de acordo com o que determina seu Art. 1º e 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.”⁸

Da lógica, extraiu o STF que “o interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal”. Ao contrário, o interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas também para o Estado e aos municípios do agrupamento urbano⁹ e “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,

⁸ STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

⁹ O caráter compulsório da participação dos Estados em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas também já foi acolhido pelo Pleno do STF na ADI 1841/RJ, relatada pelo Min. Carlos Velloso, cuja decisão foi publicada no DJ 20.9.2002 e na ADI 796/ES, relatada pelo Min. Néri da Silveira, cuja decisão foi publicada em DJ 17.12.1999.

sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.¹⁰

No caso das Aglomerações Urbanas que fluem formato da Política de Saneamento Básico, verifica-se que o Art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos Estados e aos Municípios tendentes a promover a melhoria das condições de saneamento básico.

Nesses casos, mesmo que haja reconhecida competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, refere o STF que “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”¹¹.

Como a função pública de serviços do formato da MetrÓpole frequentemente extrapolam os interesses locais transforma-se em natureza de prestação comum nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Como exemplo, o STF reconhece que para “o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente”, por meio de gestão associada, por intermédio de convênios, quanto compulsoriamente, quando imposta diretamente por lei¹². Segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não se está diante da violação ao princípio da autonomia municipal.

Ao contrário, ao se estipular a instituição de Aglomerações Urbanas ou MetrÓpoles, se “pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública” (...) “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.”¹³

¹⁰ STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

¹¹STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

¹²STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

¹³ STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

Em verdade, o respeito à divisão de responsabilidades entre Municípios e Estado são imperiosos, sendo “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”¹⁴.

No contexto interfederativo e sob a égide do pacto federativo, é recomendável que a participação de cada Município e do Estado deva ser estipulada em cada Região Metropolitana de acordo e na medida de suas particularidades, sem que se permita que um ente predomine frente ao outro.

Entretanto, ao se analisar a estrutura das Parcerias Público-Privadas, verifica-se que o instrumento foi formatado para ser utilizado em prol de um ente concessor, quem efetivamente licita, contrata, acompanha a execução, fiscaliza e controla. Adiante, explora-se a origem, conceito e abrangência do instituto para compreensão das questões.

PARCERIA PÚBLICO PRIVADA: ORIGEM, CONCEITO E ABRANGÊNCIA

Nos anos 80, um movimento caracterizado pela revisão dos papéis do Estado e da iniciativa privada, contemplou reformas institucionais no governo *Thatcher* no Reino Unido e propiciou a emergência de ações que reduziram atribuições, transformaram e flexibilizaram a gestão por meio do *New Public Management* (PECI e SOBRAL: 2007).

No Brasil, em 1998, Bresser Pereira deu início ao processo da reforma pública gerencial, que envolveu quatro temas principais: a) a delimitação do tamanho do Estado; b) definição do papel regulador do Estado; c) a recuperação da governança; d) aumento da governabilidade.

Do contexto, surge o modelo de PPP, inspirado na experiência inglesa cuja abordagem mais expressiva é o programa *Private Finance Initiative* (PFI), que implica arranjos estruturados de contratação entre poder público e entes privados para o desenvolvimento de projetos que se equivalem às concessões comuns e às concessões de PPP brasileiras. No modelo britânico, estas últimas são fortemente incentivadas pelo Poder Público, cuja prestação de contragarantia financeira, subvenções, auxílios e inversões financeiras estimula o setor privado a investir em diversos setores econômicos com grande complexidade e vulto de recursos a serem aportados. (BARBOSA e MALIK: 2015).

¹⁴ STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

Porém, as razões que justificam a formação de parcerias são diferentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento. As teorias que veiculam os conceitos de Parceria Público-Privada de uma forma ou outra estão vinculadas ao modelo de Estado e nível de desenvolvimento do país, sob o aspecto da infraestrutura e serviços públicos.

Para os primeiros, trata-se de dar concretude à eficiência administrativa, motivo pelo qual a defesa de uma regulação estatal apartada da privada detém instrumentos mais ágeis para realização de obras e prestação de serviços.

A primeira corrente entendia que a atuação exclusivamente estatal poderia ser substituída por uma nova forma de governança pautada na complementariedade formada por participação governamental e pela iniciativa privada de gerir recursos humanos.

Nesta linha, defende-se que as demandas complexas em um mundo crescente de transformação exigem do governo delegação de funções tradicionalmente públicas a setores privados, motivo pelo qual os Estados deixam de ser produtores de bens e serviços e passam a ter um papel mais regulador e fiscalizador da economia e do mercado. (SHAFFER, 2003, p. 12-13).

Já os países em desenvolvimento tendem a compreender a parceria público-privada no contexto de escassez de recursos públicos para o financiamento de políticas públicas para a parte excluída da população, delegando atividades e custeio à iniciativa privada. (PEIXINHO: 2010, p. 2).

Aliás, a marca diferencial entre a concessão tradicional e a concessão no âmbito da PPP ocorre quanto à forma de financiamento. Enquanto no primeiro modelo há o custeio integral pelo setor privado (o que seria uma excelente forma de desafogar os déficits de investimentos financeiros e de expertise do Estado) e remuneração exclusiva por tarifas a serem custeadas pelos usuários finais, no segundo modelo há previsão de suprimento de necessidades financeiras do setor privado pelo aporte complementar de recursos do governo, seja pelo custeio de atividades de prestação de serviços tarifados (concessão patrocinada), seja na forma de participações e aumento de capitais por intermédio de ações preferenciais com direito a voto (*golden share*), seja no aporte direto por investimentos, subvenções e auxílios.

O aporte direto de investimentos públicos em paralelo aos investimentos privados se justificou ao longo do tempo por pelo menos dois aspectos: i) o processo de desenvolvimento econômico brasileiro enfrenta desafios relacionados à capacidade de investimentos em setores considerados estratégicos, como o é o da infraestrutura; e ii) a necessidade governamental de atrair investimentos para o setor privado, onde embora os recursos públicos sejam

insuficientes, se constitui como um fomento Estatal à exploração pela iniciativa privada. (PEIXINHO: 2010)

Não é de todo incompreensível, ao contrário, é até bastante evidente que há contrassenso argumentativo inafastável entre as justificativas. Explica-se não há como sustentar necessidade de aporte financeiro público para o setor privado em segmentos de infraestrutura em desenvolvimento, onde há exatamente escassez do mesmo investimento público. E mesmo assim se verificam muitos apoiadores das PPP (seja na forma “pura” ou “interfederativa”), vozes que se encontram na doutrina, na jurisprudência, e, sobretudo, na gestão pública.

Os benefícios anunciados pelos apoiadores das PPP (seja na forma “pura” ou “interfederativa”) vão além da alegada insuficiente capacidade financeira do Estado para investimentos de infraestrutura, mas envolvem também os modos de remuneração, garantias prestadas, a repartição prévia de riscos entre as partes, transferência ao ente público em caso de inadimplência (caducidade ou encampação), estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho adequados à duração do contrato, dentre outros.

Assim, constata-se haver de fato alguma distinção do modelo daquele aplicável às concessões de serviços públicos nos termos da Lei Federal nº 8.987/95, em razão da complexidade das dinâmicas e arranjos societários, econômicos e administrativos envolvidos. Porém, na essência a outorga do serviço público se dá de forma semelhante, mas contempla ainda elementos como contraprestação pecuniária ao parceiro público-privado, repartição dos riscos na concessão em vista da busca do equilíbrio econômico-financeiro, compartilhamento de eventuais ganhos econômicos, financiamentos por terceiros, fundos garantidores e órgão gestor de PPP (PIETRO, 2005).

O contrato de parceria público-privada não passa de gênero do contrato de concessão no qual a forma de investimentos, de arranjos societários, estruturas de garantias e de prestação de serviços, remuneração e equação econômico-financeira são diferenciados (baseados algumas vezes em participação e/ou controle da SPE, oferta pública de títulos no mercado voltados ao financiamento, contratos de seguro de equipamentos e compartilhamento de riscos).

Igualmente os dois modelos mantém a mesma natureza pública, são necessariamente precedidos de licitação e sujeitos ao controle da administração pública, de onde se refletirá, relativamente às Regiões Metropolitanas e às aglomerações urbanas, quem será o responsável pela decisão sobre a licitação, a fiscalização e a verificação do correto cumprimento dos contratos, quando celebrados de maneira interfederativa.

Se no modelo de parcerias tradicional só o ente conduz o processo, tomando a frente dos procedimentos pré-contratuais, passando pela execução, fiscalização e controle da parceria e, portanto, unicamente responsabilizado pelos serviços, a mesma lógica pode realmente parecer um contrassenso do ponto de vista da lógica instituída pelas Regiões Metropolitanas, já que se visa compartilhar competências sob a ótica federativa.

Nas palavras do próprio STF, “o interesse comum é ainda mais que a soma de cada interesse local envolvido”, de modo que “eventual má condução por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço” do conjunto, além das consequências para o interesse público e a coletividade¹⁵.

Embora se acorde sobre a premissa de preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios e o reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelos estados, 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 forma particular, considerando o plexo de relações jurídicas entre os mesmos¹⁶.

Mesmo que não haja sinalização pela lei, afere-se que o modelo tradicional apreendido pela prática das PPP em níveis municipais deve ser remodelado, para que assuma a lógica da prestação de serviços oferecidos de forma regionalizada, onde há um comitê que decida por todos os entes presentes.

Traçadas tais premissas, o limite e conteúdo das parcerias devem vincular-se à exata compreensão das molduras constitucionais que fixam competências (XAVIER: 2010, p. 103-104). Em outras palavras, o estudo não se limita à competência abstrata de entes municipais, mas perpassa até mesmo os limites formais e materiais das competências da União e abrange normas de Direito Financeiro, Ambiental, Administrativo.

¹⁵ STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

¹⁶STF. ADI 1842/RJ. Relator Min. Luiz Fux. Relator para Acórdão Min. Gilmar Mendes. DJe-181. Divulgação 13/09/2013. Publicado em 16/09/2013.

REGIÕES METROPOLITANAS, AGLOMERAÇÕES URBANAS, GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E GESTÃO PLENA

As regiões metropolitanas foram previstas, de início, pelo ordenamento jurídico nacional com a edição da Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973, que criou as regiões de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, sem, porém, defini-las conceitualmente.

Referido marco legislativo estabeleceu que as regiões metropolitanas tivessem serviços comuns, unificados na sua execução, bem como um projeto de interesse metropolitano, o que permite que a execução dos serviços comuns fosse objeto de concessão a entidade estatal, a empresa de âmbito metropolitano ou pela celebração de convênios com esta finalidade.

Na ocasião, o interesse metropolitano foi previsto de forma não exaustiva, apontando-se para o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental¹⁷.

A Constituição Federal de 1988 disciplinou de forma genérica que a redução de desigualdades sociais e o desenvolvimento nacional seriam integrantes de uma ação a ser executada por organismos regionais, cujo planejamento também seria realizado regionalmente¹⁸. Relativamente à forma de gestão dos interesses comuns, o texto constitucional também previu que os Estados poderão instituir, mediante Lei Complementar, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com os propósitos de planejamento e execução de funções públicas de interesses comuns.

Neste particular, a Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da MetrÓpole, dispôs sobre normas gerais para o planejamento, gestão e execução de funções

¹⁷ Referido interesse comum foi previsto pelo artigo 5.º, da Lei Complementar nº 14, com disciplina exemplificativa, *ex vi* do inciso VII do citado artigo, que diz “outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal”

¹⁸ O artigo 43, da Constituição Federal de 1988, disciplinou de modo genérico as formas de gestão administrativa com o propósito de redução das desigualdades regionais, acrescentando, inclusive, alguns incentivos de ordem fiscal entre os entes federativos envolvidos tais como a igualdade de tarifas, seguros e preços públicos, isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais, prioridade para aproveitamento econômico e social de rios e massas d’água represadas ou represáveis em regiões de baixa renda, o que gerou, a partir de sua edição, uma corrida de diversos municípios no sentido de se aglomerarem sob a denominação de Regiões Metropolitanas. Somente com o advento do Estatuto da MetrÓpole os critérios necessários para a constituição de regiões metropolitanas foram evidenciados, restando reduzida a discricionariedade dos Estados para a disciplina jurídica de tais regiões.

públicas de interesse comum e introduziu o conceito de região metropolitana e aglomeração urbana a partir do denominador comum de vizinhança geográfica, complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas dos entes envolvidos.

Assim, a atual legislação inovou no sentido de definir o que é uma região metropolitana¹⁹ e uma aglomeração urbana²⁰, bem como disciplinou que a complementaridade funcional entre os entes federados implicados será necessária para a definição dos interesses comuns.

Diante da organização federal brasileira, que abarca três níveis de esferas políticas – União, Estados e Municípios, afirma-se que as Regiões Metropolitanas se afiguram como instrumentos do federalismo cooperativo, que marca o arranjo estatal brasileiro do Pós-Guerra.

O Estatuto da MetrÓpole não reproduziu (mesmo que exemplificativamente) o que é um interesse comum, como foi exemplo do que fez a Lei Complementar nº 14/73, que definiu a função pública de interesse comum como uma política pública ou ação inserida nesta política, cuja realização por um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes, de onde se extraem os elementos norteadores da caracterização de um interesse comum, qual sejam o desenvolvimento integrado e a redução das desigualdades regionais.

Importante destacar que interesse comum não deve ser confundido com interesse intermunicipal que poderá ser implementado por meio de convênios ou consÓrcios, que também servirão à instrumentalização do federalismo cooperativo (ALVES : 2011).

Região metropolitana não é, de fato, apenas um avizinhamento de Municípios. Invariavelmente, o foco do Estatuto da MetrÓpole é a implementação da “política urbana estendida” a partir dos serviços de interesse comum (SEGUIN, 2016). Ao contrário, o fundamento constitucional de uma região metropolitana se ampara exclusivamente na realização de serviços comuns, não se confundindo tal ente coletivo com um ente federado, uma vez que a própria Constituição Federal não o fez. (HORTA: 2011).

¹⁹ Conforme o artigo 2º, VII, da citada Lei, região metropolitana é uma aglomeração urbana que configure uma metrÓpole

²⁰ Conforme o artigo 2.º, I, da citada Lei, aglomeração urbana é uma unidade territorial composta por, no mínimo, dois Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas, sendo a base conceitual, portanto, do que é uma região metropolitana

Acerca das ações e políticas públicas tendentes à execução dos serviços públicos adequados para realização dos fins materiais do Estado, anote-se a possibilidade de uma definição jurídica de uma política pública (SMANIO, BERTOLIN, 2013, p. 19):

[...] o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Pode-se interpretar o interesse comum dos municípios componentes de uma região metropolitana ou aglomeração urbana como a própria política pública ou ações dela integrantes, ambos associados ao atingimento das finalidades do Estado. Dessume-se, daí, que o interesse comum dos municípios componentes destes entes coletivos indica claramente apontar para as políticas públicas destinadas ao alcance do desenvolvimento regional e/ou à redução das desigualdades regionais.

E a leitura do interesse comum estará contida em um ciclo que tem início com a identificação do problema a ser enfrentado, a formulação de propostas concretas dentre diversas opções para o enfrentamento do problema, a criação da estrutura necessária à implementação das ações concretas da política pretendida, a avaliação dos resultados por meio da verificação dos resultados e do impacto da política pretendida, finalizando-se com os mecanismos de fiscalização e controle das ações executadas (SMANIO, BERTOLIN, 2013, p. 25).

Não é por outra razão que o Estatuto da Metrópole, em seu artigo 8º, previu a estrutura básica da governança interfederativa para a execução das funções de interesse comum às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Destaca-se, no contexto, a instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos municípios integrantes, da instância colegiada deliberativa também integrada com representação da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (ALVES, 2011).

Ainda que estes entes complexos nomeados pelo legislador de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas não sejam entes federados, na acepção estrita desta compreensão, são entes que foram dotados de competências administrativas complexas para a definição de interesses e execução de tarefas destinadas a um propósito maior, comum a todos os envolvidos, qual fosse a redução das desigualdades entre os seus componentes e o atingimento do desenvolvimento socioeconômico regional.

E o desenvolvimento regional deverá ser norteado por critérios que se relacionam com a identificação das funções públicas de interesse comum a exemplo do critério físico-geográfico, territorial, econômico, financeiro, técnico, institucional e estratégico. União, Estados e Municípios são os detentores da decisão política no tocante aos seus interesses próprios e, no tocante aos interesses que transcendem à individualidade dos Municípios inseridos em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, o exercício do poder político será influenciado pelo reconhecimento de um interesse comum (SILVA, 2012).

A região metropolitana, portanto, ao mesmo tempo em que não poderá se tornar um quarto nível político-administrativo, vez que lhe foi negada competência legislativa e tributária, será composta por Municípios que fazem parte de uma mesma comunidade sócio-econômica, desde que se respeite a autonomia de cada Município (ALVES, 2011).

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS INTERFEDERATIVAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO METROPOLITANA

As parcerias público-privadas têm sua definição legal na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, assim como têm o seu regime jurídico estabelecido no próprio diploma legal indicado, conforme já visto.

O Estatuto da Metrópole, quando previu os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, elegeu as parcerias público-privadas, que chamou de interfederativas, como um destes instrumentos, sem, contudo, inovar no seu tratamento jurídico.

Disso decorre que o legislador previu o instrumento de gestão com uma definição peculiar, relativamente àquela prevista no artigo 2º, da Lei Federal nº 11.079/04, e não tratou de forma diversa os seus elementos conceituais e características próprias. Portanto, a Parceria Público-Privada Interfederativa terá o mesmo regime jurídico que aquela anteriormente prevista, diferenciando-se dela com relação aos entes responsáveis pela sua celebração e definição do seu objeto.

Isso porque, enquanto a parceria público-privada, tal como prevista originariamente, é um contrato administrativo de concessão (PIETRO, 2005) e, nesta condição, seu objeto e extensão serão definidos por apenas um ente federado, ou um ente da administração pública indireta, a parceria Público-Privada Interfederativa terá o objeto previamente associado à satisfação de um interesse que transcenda a unidade do município.

É dizer que a Parceria Público-Privada Interfederativa deva abranger a satisfação de um interesse comum, que estará visceralmente associado à complementaridade funcional dos municípios componentes e à integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

Neste cenário complexo e plural, o exercício do poder político pelos municípios componentes ocorrerá por meio da estrutura básica da governança interfederativa, está integrada por representantes de todos os entes componentes e sociedade civil, o que demonstra um processo de “recentralização” do poder do Estado, a partir do qual o Município sofre restrições no exercício de sua autonomia (CASTRO, 2006).

Contudo, uma vez que a titularidade de serviços públicos a serem concedidos recai necessariamente sobre os entes federados, uma entidade da administração pública indireta – como é o caso dos consórcios e associações de serviços de interesses comuns - não poderá celebrar contratos de parceria público privada na modalidade de concessão patrocinada (PIETRO, 2005), restando a modalidade administrativa como objeto a ser explorado por meio da Parceria Público-Privada Interfederativa.

A concessão administrativa vem definida pelo artigo 2º, parágrafo 2º, da Lei nº 11.079/04 e sua característica essencial é a condição de usuária ou destinatária, por parte da administração pública, direta ou indireta, de um serviço público, que poderá envolver a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (PIETRO, 2005).

Nesse caso, não é a execução do serviço público que se torna objeto da concessão, a exemplo do que ocorre com a concessão patrocinada, mas sim a prestação de um serviço que tem a Administração Pública como destinatária, o que sugere a aproximação conceitual com o contrato de serviços sob a forma de empreitada previsto pela Lei nº 8.666/93, embora reconheça que são instrumentos distintos porque dotados de regime jurídico próprio. (PIETRO: 2005)

Definida, pois, uma restrição do objeto da PPP Interfederativa, necessário se torna o refinamento do objeto com vistas ao atingimento do interesse comum do ente coletivo.

Visto que a integração da dinâmica geográfica, ambiental, política e socioeconômica, bem como a complementaridade funcional entre os municípios que constituem o ente coletivo são necessários para a própria existência da aglomeração urbana e da região metropolitana, tem-se que a PPP Interfederativa deve acompanhar essa premissa.

Adicionalmente, tem-se que, como instrumento de desenvolvimento urbano integrado deverá ter por objeto a concessão de um serviço público de que o ente coletivo seja o

destinatário ou o usuário de forma a viabilizar ou aperfeiçoar a complementaridade funcional entre os municípios componentes ou as dinâmicas de integração regional.

E serão geridos por uma estrutura básica interfederativa que não se confunde com o poder público municipal, mas sim uma unidade administrativa integrada por todos os municípios componentes deste cenário.

Quando previstas como instrumento de gestão interfederativa, resta indagar acerca do poder decisório que definirá o seu objeto e a sua abrangência. Nesta linha, apresenta-se também o conceito de governança interfederativa, definido pela lei como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

A leitura a par dos princípios estabelecidos na legislação dispõe que a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas atenderá à prevalência do interesse comum sobre o local, o compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, a autonomia dos entes da Federação, a observância das peculiaridades regionais e locais, além da gestão democrática da cidade, a efetividade no uso dos recursos públicos e a busca do desenvolvimento sustentável.

O legislador pretendeu dar concretude à autonomia municipal, mas ao mesmo tempo entendeu pela transcendência de um modelo limitado aos interesses e competências específicas dos municípios, o que centraliza novamente as decisões para uma política regional de interesse conjunto dos entes envolvidos.

De modo que a tomada de decisão é conjunta e compartilhada e as políticas públicas devem referir-se ao conjunto de funções públicas de interesse comum, o que permite estabelecer um sistema integrado de alocação de recursos, contratação, execução e prestação de contas, à semelhança do formato atual dos consórcios e outras formas associativas de entes federativos.

Diferentemente do instrumento do consórcio, a governança compreenderá instâncias decisórias próprias que acumularão as competências federativas de autogoverno, o que envolve representantes do Poder Executivo, dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, da sociedade civil e toda a organização pública com funções técnico-consultivas, além do sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Nesta linha, o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa define-se a partir do objeto, que está geralmente associado à satisfação de um interesse comum, assim considerado aquele que transcenda a unidade do município, em complementaridade funcional e integração

das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Complementa o conceito a noção de governança interfederativa que corresponde ao exercício de serviços públicos que decorrem de necessidades vinculadas às interrelações das esferas relacionadas com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade e universalidade dos serviços transferidos.

CONCLUSÃO

Este artigo desenvolve a compreensão da parceria Público-Privada Interfederativa, instrumento criado à luz do Estatuto da Metrópole e estabelecido a partir do desenho constitucional do Federalismo Brasileiro que formalmente outorga autonomia aos municípios e prevê que a prestação eficiente dos serviços públicos em regiões metropolitanas perpassa a perspectiva de uma gestão associada de interesse comum.

Mesmo com as dificuldades de governança diante de poderes centralizados em um Estado de múltiplas realidades, a indispensável necessidade de uniformidade nas políticas e tomadas de decisões nacionais em um extenso território, exige a colaboração recíproca de entes federados para contemplar não apenas a extensão, mas a universalidade e a eficiência dos serviços públicos que serão prestados, sendo mais que justificáveis as interrelações entre entes federados.

A descentralização é promovida, mas com articulação e diretrizes nacionais. Esta lógica constitucional está desenhada no Estatuto da Metrópole que prevê não só as normas gerais sobre diretrizes para realização das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, mas para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa, plano de desenvolvimento urbano integrado; e, principalmente, fixando critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Os benefícios anunciados pelos apoiadores das PPP vão além da alegada insuficiente capacidade financeira do Estado para investimentos de infraestrutura, mas envolvem também os modos de remuneração, garantias prestadas, a repartição prévia de riscos entre as partes, transferência ao ente público em caso de inadimplência (caducidade ou encampação), estabelecimento de critérios de avaliação de desempenho adequados à duração do contrato, dentre outros.

Embora estabelecido que as regiões metropolitanas tivessem serviços comuns, unificados na sua execução, bem como um projeto de interesse metropolitano, permitiu-se que a execução dos serviços comuns fosse objeto de concessão (pela entidade estatal ou empresa de âmbito metropolitano ou pela celebração de convênios com esta finalidade).

O interesse metropolitano foi previsto de forma não exaustiva, apontando-se para o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado, o aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

O referido interesse comum foi previsto pelo artigo 5.º, da Lei Complementar nº 14, com disciplina exemplificativa, *ex vi* do inciso VII do citado artigo, que diz “outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por Lei Federal.

Atualmente, as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas ainda não apresentaram ao Legislativo Estadual o plano de desenvolvimento urbano integrado para a aprovação, motivo pelo qual não há experimentação prática que justifique ou possa servir de estudo de caso para verificar se foram contemplados os requisitos legais e quais são os limites, tensões e competências envolvidas na tomada de decisão administrativa.

Em verdade, quando o legislador aplicou matizes de discricionariedade nas políticas públicas a serem implementadas e fixou apenas diretrizes normativas básicas, pretendeu claramente que fossem consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais, de forma a dotar a Federação Brasileira de uma instância não formal de decisão, contemplando nada mais do que o desenho metropolitano desenvolvido em outros ordenamentos jurídicos.

Nesta linha, o conceito de Parceria Público-Privada Interfederativa define-se a partir do objeto, que está geralmente associado à satisfação de um interesse comum, assim considerado aquele que transcenda a unidade do município, em complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Complementa o conceito a noção de governança interfederativa que corresponde ao exercício de serviços públicos que decorrem de necessidades vinculadas às interrelações das esferas relacionadas com transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade e universalidade dos serviços transferidos.

Entretanto, diante do contexto e premissas desenvolvidas, ainda que louvável o desenho federativo pretendido com a norma jurídica, entretanto, não foi suficiente para demover a cultura de centralização da esfera federal brasileira.

A previsão legislativa também não foi acompanhada de ações ou mesmo nova legislação em outros segmentos e matérias para fins de estabelecer um sistema rico de conexões e inter-relações entre as esferas financeiras, administrativas e constitucionais. Apenas para exemplificar, como seria uma tomada de decisão no estabelecimento de um interesse comum se a maioria dos grandes projetos nacionais, concentrados nas metrópoles brasileiras, recebe alocação de recursos centralizados em transferências obrigatórias e voluntárias advindas da União, se obras públicas são financiadas pelos Bancos Federais Estatais e exigem leis orçamentárias conjuntas, contra-garantias comuns e execução centralizada?

A resposta somente será dada diante das experiências metropolitanas que se sucederem e a análise da questão também sobre o ponto de vista financeiro, de controle, de execução e acompanhamento dos contratos, serviços e avaliação dos usuários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDERFER, Harold F. **American Local Government and Administration**. New York: Macmillian Company, 2003, 661 p.

ALVES, Alaôr Caffé. A competência municipal e o planejamento metropolitano: notas sobre a possibilidade jurídica do entrosamento compulsório entre o Estado e os Municípios da grande São Paulo para o planejamento metropolitano. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 3, p.799-804, maio 2011. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 21, p.57-82, mar. 2011. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 03 out. 2017.

BARBOSA, Antonio Pires; MALIK, Ana Maria. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro 49(5):1143-1165, set./out. 2015.

BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 29, p.103-114, mar. 2003. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 04 out. 2017.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. 6. ed. Belo Horizonte: del Rey, 2006. 583 p.

GERKEN, Heather K. The Federalis(m). **Harvard Journal of Law & Public Policy**, Cambridge, USA, Vol. 36 Issue 3, Summer 2013.

HILLS, Jr., Roderick M. Federalism in Constitutional Context. **Harvard Journal of Law & Public Policy**. Cambridge, USA, Vol. 22 Issue 1, Fall 98, p181. 16p.

HORTA, Raul Machado. Regiões Metropolitanas e Direito Constitucional Brasileiro. **Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, São Paulo, v. 3, p.633-644, maio 2011. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 02 out. 2017.

MCQUAID, Ronald W. **Why have a partnership? The Theory of partnership**. In OSBORNE, Stephen P. *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. London and New York: Routledge, 2003, 347 p.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. **Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências inglesa e brasileira**. Cadernos Ebape.BR, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

PEIXINHO, Manuel Messias. **As parcerias Público-Privadas no Direito Estrangeiro e no Brasil: Instrumentos de Concretização de Políticas Públicas e de Direitos Fundamentais**. In PEIXINHO, Manuel Messias (coordenador); CANEN, Dóris (coordenador adjunto). **Marco Regulatório das Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 208p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 449 p.

PORTUGAL, Mauricio; PRADO, Lucas N. M. **Comentários à lei de PPP: parceria público-privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007.

PPPBRASIL. **Observatório das parcerias público-privadas**. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal>>.

SEGUIN, Élida. Estatuto da MetrÓpole. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 82, p.359-390, jun. 2016. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 01 out. 2017.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. Comentários sobre a nova lei de competências em matéria ambiental (LC 140, de 08.12.2011). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, v. 66, p.55-76, jun. 2012. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rtonline.com.br>>. Acesso em: 02 out. 2017.

SHAFFER, Gregory. **Defending interests public-private in WTO litigation**. USA: The Bookings Institution, 2003.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. 568 p.

XAVIER. A parceria Público-Privada e as Normas de Direito Financeiro: Aspectos Gerais e a Constitucionalidade das Garantias ao Investimento Privado. In PEIXINHO, Manuel Messias (coordenador); CANEN, Dóris (coordenador adjunto). **Marco Regulatório das Parcerias Público-Privadas no Direito Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 208p.

Trabalho enviado em 10 de outubro de 2017.

Aceito em 22 de maio de 2018.