XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direitos Sociais, Políticas públicas e Seguridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos; Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-565-2
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direitos Sociais. 3. Políticas públicas. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITOS SOCIAIS , POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

Apresentação

GRUPO DE TRABALHO

DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE I

A presente publicação é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I no XI Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Santiago, no Chile, nos dias 13, 14 e 15 de outubro de 2022.

O GT "Direitos Sociais, Políticas Públicas e Seguridade I" vem se consolidando ao apresentar temas jurídicos e sociais pensados a partir das Políticas Públicas necessárias principalmente para a efetivação de direitos fundamentais e consequente cumprimento da Constituição Federal.

Como resultado da proposta de trabalho deste GT, foram apresentados 17 (dezessete) artigos científicos com temas inerentes aos "DIREITOS SOCIAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURIDADE", podendo-se apresentar a seguinte síntese:

No artigo intitulado "O PAPEL DO DIREITO NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA FOME" as autoras Sabrina da Silva Graciano Canovas e Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini apresentam uma análise dos dados mundiais e locais sobre pobreza, bem como os mecanismos adotados para o combate à pobreza no direito contemporâneo, tanto na normativa internacional quanto na nacional. Em seu desenvolvimento, apresenta a relação entre a pobreza, o superendividamento e a economia globalizada.

Katuscio Mottin realizou um estudo sobre a participação popular na definição, planejamento e execução das Políticas Públicas. Nesse contexto, tomou por base o modelo de Orçamento Participativo adotado pelo município de Porto Alegre/RS no ano de 1989, considerado uma referência mundial de democracia participativa, e como tal um exemplo seguido por várias outras cidades do Brasil e do mundo. Ao final, seu trabalho foi intitulado "A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS", apresentando importantes considerações acerca do tema.

No artigo intitulado “A RELATIVAÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA NO NOVO SISTEMA DE CÁLCULO DAS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A PARTIR DO PROJETO REFORMADOR DA EC. 103 DE 13/11/2019” os autores Sergio Henrique Salvador, Gilmara Valeria Gonçalves e Régis Willyan da Silva Andrade apresentaram críticas relevantes ao sistema de cálculo das prestações previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) a partir da recente Emenda Constitucional n.103 de 13 de novembro de 2019 que trouxe ao ambiente nacional diversas novidades, dentre elas, alterações no valor dos benefícios alocando-os a um patamar econômico diminuído e distante das constitucionais premissas previdenciárias protetivas.

Considerando que as leis ambientais relacionadas com as políticas públicas são fundamentais para prevenir violações de direitos e devem ser sustentáveis a fim de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a saúde humana e a segurança das pessoas, Marcus Luiz Dias Coelho, Luiz Otávio Braga Paulon e Márcio Luís de Oliveira apresentaram o artigo intitulado “A SUSTENTABILIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESÍDUOS SÓLIDOS MINERÁRIOS NOS DESASTRES AMBIENTAIS DE MARIANA, BRUMADINHO E VAL DI STAVA”

Helimara Moreira Lamounier Heringer, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho e Eliana Franco Neme apresentaram o artigo de título “ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EFICIÊNCIA”. Neste trabalho os autores se debruçaram sobre a Análise de Custo-Benefício (ACB) como ferramenta de efetivação do Princípio da Eficiência na Administração Pública brasileira, no quadro dos princípios, valores e objetivos do constitucionalismo democrático brasileiro.

No artigo de autoria de Wadih Brazao e Silva, Melina Medeiros Dos Reis Ferreira e Lívia Teixeira Moura Lobo foi demonstrando que a alimentação inadequada resulta em variados problemas de saúde, bem como o fato de que a alimentação foi, a partir de 2010, alçada à categoria de direito social disposto na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 64. Assim sendo, o artigo intitulado “ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DESTINADOS À ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MUNICIPAL BELENENSE APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 64 /10” abordou a problemática acerca da baixa qualidade da alimentação escolar em alguns estabelecimentos de ensino em Belém, analisando os instrumentos normativos de aquisição pública municipal dos alimentos destinados à alimentação escolar à luz dos critérios de

qualidade preconizados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e das disposições da legislação vigente, e propõe alternativas para a mitigação da problemática apontada.

No artigo intitulado “CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM ACOLHIMENTO FAMILIAR: UMA ANÁLISE DESSA POLÍTICA PÚBLICA À LUZ DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE” os autores Silvio Hideki Yamaguchi, Anara Rebeca Ciscoto Yoshioka e José Sebastião de Oliveira abordam a necessidade de afastamento de crianças e adolescentes em situação de risco de suas famílias. Nesta pesquisa é feita uma reflexão acerca da utilização do acolhimento familiar como um instrumento de tutela dos direitos da personalidade dessas pessoas.

Alisson Thales Moura Martins apresentou o artigo denominado “DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS FRENTE À EFICÁCIA DOS DISPOSTOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A INCONSCIÊNCIA DO DECRETO 11.150/2022 TABELANDO O MÍNIMO EXISTENCIAL”. Em sua pesquisa o autor destaca que o Brasil atravessou grande crise econômica, sanitária e social durante e pós-pandemia, devido ao COVID-19, causando impacto ao poder de compra dos brasileiros, situação que resultou o superindividamento.

No artigo “ENSINO DOMICILIAR E AS AMEAÇAS À PERDA DA ALTERIDADE: A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ESCOLA NO CONTEXTO PÓS-PANDÊMICO”, Ana Luísa Dessoy Weiler , Guilherme Marques Laurini e Micheli Pilau de Oliveira, avaliam o possível impacto da educação domiciliar no Brasil à construção da identidade, alteridade e diversidade das crianças, a partir da experiência de isolamento imposto pela pandemia de COVID-19 no país.

Caroline Pereira da Conceição e Mônica Pereira Pilon, no artigo intitulado “ENSINO HÍBRIDO E AS PERSPECTIVAS DE ENSINO, APRENDIZAGEM E GESTÃO EDUCACIONAL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA ENFRENTAMENTO DO CONVID-19”, refletem sobre as mudanças educacionais após a pandemia e sugerem a criação de um novo paradigma educacional devido à todas as transformações ocorridas desde o final do ano de 2019.

No artigo “O ACESSO À JUSTIÇA DIANTE DA DESIGUALDADE SOCIAL, DA VULNERABILIDADE DE SEUS PROTAGONISTAS E DA CRISE DE SOLIDARIEDADE”, Jane Mara Spessatto, discute o acesso à justiça diante da desigualdade social e da vulnerabilidade dos seus protagonistas, a qual se acentua diante do agravamento

da hiperdesigualdade social e da predominância da individualidade pela escassez de solidariedade coletiva.

Em artigo intitulado “O DIREITO À SAÚDE NA PROTEÇÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DE CASOS DENTRO DA CORTE INTERAMERICANA”, Germano André Doederlein Schwartz e Lucas Lanner De Camillis exploram o significado do direito social à saúde no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a sua proteção tanto na legislação quanto na jurisprudência interamericana da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Ivone Fernandes Morcilo Lixa e Fabiel dos Santos Espíndola no artigo “O ESTADO CONSTITUCIONAL E O USO DA FORÇA:OS LIMITES DO LEVIATÃ CONTEMPORÂNEO”, apresentar estudos a partir do pensamento de Thomas Hobbes, discutem o uso legítimo e constitucional da força e a necessidade de criação de instrumentos ou mecanismos artificiais que ao mesmo tempo que limitam a liberdade sejam capazes de preservar a convivência coletiva.

No artigo “O SISTEMA SPEENHAMLAND E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO BOLSA FAMÍLIA, DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E DO SEGURO-DESEMPREGO”, Carolina Silva Campos , Victor Dantas de Maio Martinez e João Pedro Silva de Toledo, realizam um estudo comparado entre o sistema Speenhamland, o primeiro modelo de assistência social criado após a Revolução Industrial no Reino Unido, e as políticas sociais no Brasil do século XXI.

Ellen de Abreu Nascimento e Maria Lucia de Paula Oliveira, no artigo “O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES”, analisam políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras.

No artigo “POR UMA EFETIVIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO BASEADA NA COMUNIDADE: UMA ABORDAGEM COMUNITARISTA À QUESTÃO DA FOME”, Lucas Oliveira Vianna e Maria Cougo Oliveira, abordam a questão da fome e as políticas que buscam sua erradicação, com ênfase no contexto brasileiro da contemporaneidade, com fundamento teórico nas proposições do comunitarismo enquanto tradição de filosofia política.

Sandra Helena Favaretto e Jair Aparecido Cardoso, no artigo “PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE COMO RESPOSTA AO DESMONTE DO SISTEMA DE GARANTIAS E DIREITOS SOCIAIS: ANÁLISE A PARTIR DO TEXTO ‘THE LONG CONSERVATIVE CORPORATIST ROAD TO WELFARE REFORMS’”, buscam compreender a validade da reforma do Estado de bem-estar social na União Europeia, tendo por base o texto “The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms”, demonstrando como o colapso dos subprime, ocorrido em 2008 nos Estados Unidos da América, impactou as políticas públicas sociais mundiais, particularmente, dos países europeus.

Registra-se, ainda, que depois das exposições orais dos trabalhos pelos autores e autoras, abriu-se espaço para debates que reiteraram a qualidade dos trabalhos e a relevância das temáticas trazidas pelos pesquisadores e pesquisadoras do GT.

Deste modo, é com grande satisfação que os coordenadores do Grupo de Trabalho, apresentam à comunidade jurídica e à sociedade a presente publicação.

Boa leitura!

Prof. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini (Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas e Centro Universitário Eurípides de Marília)

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (Faculdade de Direito de Franca e Universidade do Estado de Minas Gerais)

O TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DE PASSAGEIROS NO CENÁRIO DA PANDEMIA DE COVID-19: OS DESAFIOS DAS POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES

PUBLIC PUBLIC TRANSPORT OF PASSENGERS IN THE SCENARIO OF THE COVID-19 PANDEMIC: THE CHALLENGES OF SUBSIDY POLICIES IN CITIES

Ellen de Abreu Nascimento [1]
Maria Lucia de Paula Oliveira [2]

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar políticas de subsídios adotadas como forma de satisfação do direito social ao transporte, no contexto em que os Municípios são dotados de competência constitucional para implementação de políticas urbanas e enfrentam, muitas vezes, dificuldades para concretizá-las, sobretudo financeiras. Diante disso, é necessário se discutir a relevância da elaboração e aprovação do Plano de Mobilidade Urbana, disciplinado na Lei Federal n.º 12.587/2012, para o financiamento de políticas de transporte público coletivo de passageiros no sistema federativo brasileiro. O setor de transporte público coletivo sofreu sérios impactos decorrentes da pandemia de COVID-19, com repercussões sociais e econômicas, que demandaram dos gestores tomadas de decisões urgentes e necessárias, interferindo diretamente no planejamento governamental. Neste sentido, a questão que se apresenta é o desafio dos subsídios escolhidos, por diversos Municípios, como medida para garantir a continuidade da prestação do serviço e possibilitar o acesso dos cidadãos aos demais direitos fundamentais de forma igualitária, com vista a reduzir as desigualdade sociais que se tornaram latentes no Brasil durante esse período emergencial. O presente estudo, de natureza qualitativa de caráter descritivo, está pautado em pesquisas bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito social ao transporte, Políticas de subsídios do transporte público, Plano de mobilidade urbana, Transporte público coletivo de passageiros, Pandemia covid-19

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is to analyze subsidy policies adopted as a way of satisfying the social right to transport, in the context in which Municipalities are endowed with constitutional competence to implement urban policies and often face difficulties to implement them, especially financial. In view of this, it necessary to discuss the relevance of the elaboration and approval of the Urban Mobility Plan, disciplined in Federal Law n.º

---

[1] Pós-graduada em Advocacia Pública pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ. Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro-UNIRIO.

[2] Professora Adjunta da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Professora do Quadro Permanente do Programa de Pós-graduação em Direito - UNIRIO. Coordenadora de Pesquisa-UNIRIO.

12.587/2012, for the financing of public passenger transport policies in the Brazilian federative system. The public transport sector suffered serious impacts from the COVID-19 pandemic, with social and economic repercussions, which demanded urgent and necessary decision-making from managers, directly interfering with government planning. In this sense, the question that arises is the challenges of subsidies chosen, by several, Municipalities as a measure to guarantee the continuity of service provision and enable citizens to access other fundamental rights in an equitable way, with a view to reducing the social inequalities that arise latent in Brazil during this emergency period. The present study, of a qualitative and descriptive nature, is based on bibliographic and documentary research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social right to transport, Public transport subsidy policies, Urban mobility plan, Public public transport for passengers, Covid-19 pandemic

1 INTRODUÇÃO

O setor de transporte coletivo de passageiros vive uma crise estrutural agravada com a pandemia de COVID-19, que desafiou o sistema de transporte público coletivo e exigiu dos gestores públicos tomadas de decisões imediatas para que o serviço não fosse paralisado em todo país, como consequência das várias restrições de circulação nas ruas e do distanciamento social impostos à população, com repercussões sociais, econômicas e políticas sem precedentes na nossa história.

Para tentar conter a crise que gerou sérios problemas de financiamento, tendo em vista que a receita do sistema depende quase que exclusivamente da tarifa paga pelos usuários, várias cidades socorreram seus sistemas de transporte coletivo, concedendo subsídios.

Os subsídios compreendem as ações governamentais que devem ser concedidos com base em critérios transparentes e objetivos. Assim, a tarifa de remuneração pode ser constituída pela tarifa pública, que é a tarifa cobrada do usuário, somada à receita oriunda de outras fontes de custeio, nos termos do artigo 9º, da Lei Federal n.º 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana, que regula o setor de transporte coletivo.

O Brasil, ao contrário de outros países que têm seus sistemas de transporte público como referência de qualidade e eficiência, possui poucos exemplos onde a sustentabilidade financeira do serviço não esteja ancorada no pagamento da tarifa pelo usuário (CARVALHO, 2016).

O artigo objetiva analisar os subsídios adotados pelos Municípios para o enfretamento do problema e a situação da implementação do Plano de Mobilidade Urbana, que é condição obrigatória para obtenção de receitas federais para serem utilizadas como fonte de financiamento, que atualmente é o principal entrave para a gestão do transporte público coletivo de passageiros. Pela relevância da matéria em questão, apresenta-se uma pesquisa concreta sobre a política de subsídio instituída no Município de Macaé/RJ, cidade reconhecida como Capital do Petróleo, por meio da Lei Estadual nº 6.081, de 21 de novembro de 2011.

A metodologia utilizada na pesquisa será de dimensão qualitativa, uma vez que adequada ao estudo de políticas públicas de subsídios no contexto do transporte público coletivo de passageiros, através de uma pesquisa descritiva sobre o tema proposto.

Ademais, os instrumentos de análise são de fontes bibliográfica, documental e mediante análise de conteúdos constitucional, legal, jurisprudencial e doutrinário.

2 DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL AO TRANSPORTE

O transporte brasileiro é um direito fundamental social inserido no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CFRB), de 1988, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 90, de 2015: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988), passando a incorporar o arcabouço das políticas públicas sociais.

Inicialmente, a proposta de Emenda Constitucional (PEC nº 90/2011), de autoria da Deputada Federal Luiza Erundina (2011), tinha por objetivo incluir, especificamente, o transporte público como direito social, sob o argumento de que o transporte, notadamente público, cumpre função social vital, uma vez que o maior ou menor acesso aos meios de transporte por tornar-se determinante à própria emancipação social e o bem-estar daqueles segmentos que não possuem meios próprios de locomoção.

Contudo, a Emenda Constitucional foi aprovada reconhecendo o direito ao transporte como um direito fundamental, não se limitando apenas ao transporte público coletivo, cuja principal finalidade é conferir aos indivíduos uma posição jurídica de direito subjetivo.

Para garantir a satisfação do direito ao transporte são implementadas políticas públicas, que segundo Maria Paula Dallari Bucci, trata-se de:

> programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privada, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2008, p. 226).

Nessa linha de entendimento, Carlos Ari Sundfeld e André Rosilho (2014, p. 48) ressaltam que "as medidas de política pública são definidas por meio de normas e de atos jurídicos, isto é, as políticas públicas dependem do direito para a construção da sua estrutura, valendo-se, para tanto, dos mecanismos que lhe são próprios".

Assim, o Estado brasileiro busca reduzir as desigualdades sociais, tão evidenciadas com a pandemia da COVID-19, como um dos objetivos fundamentais, conforme artigo 3º, da CRFB

de 1988[1], sendo diretriz jurídica basilar para a formulação e execução das políticas públicas, a ser respeitada pelos entes da federação, bem como verdadeiro vetor jurídico da atuação estatal.

Embora a Carta Magna de 1988 tenha definido como competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos (artigo 21, XX), os Municípios assumiram um relevante papel no federalismo brasileiro com a ampliação de suas competências nas áreas de política urbana, e, no tocante à competência político-administrativa, na organização e prestação, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, dos serviços intitulados genericamente de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, como previstos constitucionalmente nos artigos 30, V; 37, XXI; e 175.

O transporte público é o único serviço que participa e sempre atuará em todas as atividades da sociedade permanentemente, visto ser um direito meio na medida que garante o acesso aos demais direitos sociais como educação, saúde e outros, prestando-se a assegurar o *status* jurídico material dos cidadãos.

3 PLANOS DE MOBILIDADE URBANA

O Plano de Mobilidade Urbana é uma ferramenta de planejamento que compreende objetivos e medidas orientados para um sistema de transporte eficiente e acessível aos cidadãos, devendo ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores de desenvolvimento urbano.

Um Plano de Mobilidade Urbana eficaz pode fornecer estratégias viáveis para o enfrentamento dos desafios da mobilidade urbana. Todavia, após mais de 10 anos da promulgação da Lei Federal nº 12.587/2012, a implementação do plano ainda é um problema em vários Municípios.

3.1 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS

O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, norteador de planejamento de curto, médio e longo prazo, e obrigatório para os Municípios com mais de 20 mil habitantes; os integrantes de regiões metropolitanas, regiões

[1] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes; bem com os integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios estabelecidos pelo Poder Executivo.

A Lei Federal nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana, inicialmente, estabeleceu prazo até 2015 para apresentação dos planos. Posteriormente, com o advento da Medida Provisória nº 818/2018, convertida na Lei nº 13.683/2018, os Municípios tiveram os prazos estendidos para abril de 2019.

No entanto, a Medida Provisória nº 906, de 19 de novembro de 2019, convertida na Lei nº 14.000/2020, estabeleceu dois novos prazos para elaboração e aprovação do plano:

> Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:
> § 4º O Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado e aprovado nos seguintes prazos:
> I - até 12 de abril de 2022, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes;
> II - até 12 de abril de 2023, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes. (BRASIL, 2020).

Desta forma, o prazo para Municípios com mais de 250 mil habitantes terminou no dia 12 de abril de 2022, já os Municípios com até 250 mil habitantes ainda estão no prazo até dia 12 de abril de 2023.

A aprovação do plano pelos Municípios deverá ser informada ao Departamento de Projetos de Mobilidade e Serviços Urbanos (DEMOB) da Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU), que é o órgão responsável por fomentar a implantação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, como determinado pelo artigo 24, § 7º, da Lei Federal nº 12.587/2012, a saber: "A aprovação do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios, nos termos do § 4º deste artigo, será informada à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional".

De acordo com os critérios elencados pelo art. 24, § 1º, da Lei Federal nº 12.587/2012, e conforme dados publicados pelo IBGE, são ao menos 2.024 municípios obrigados a elaborar e a aprovar Plano de Mobilidade Urbana, com o seguinte resultado:

> Deste universo, 1.389 municípios (69% do total de obrigados a elaborar Plano de Mobilidade Urbana) já prestaram informações ao Departamento de Projetos de Mobilidade e Serviços Urbanos (DEMOB). Já o número de municípios no país que declararam ter elaborado o Plano de

> Mobilidade Urbana chega a 352, sendo 331 entre os obrigados a aprovar o Plano de Mobilidade Urbana (ou 16% do total de obrigados a elaborar o plano). Entre os municípios com mais de 250 mil habitantes, a taxa de conclusão do plano é maior: são 81 municípios (70%) que declararam ter elaborado o plano.
> Considerando todos os municípios do país, 262 declararam ter aprovado o Plano Local de Mobilidade Urbana em algum instrumento normativo (lei ou decreto). Já entre os obrigados a elaborar o plano, são 246 (12% dos que são obrigados a elaborar o plano de mobilidade urbana). Nos municípios com mais de 250 mil habitantes, o número de planos aprovados em lei ou algum ato normativo chega a 53 (46% do total). (MOBILIZE BRASIL, 2022).

No Sistema Federativo brasileiro, os Municípios que não elaborarem e aprovarem o plano até o encerramento do prazo apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana para utilizarem na sua própria elaboração, ficando impedidos de aplicar diretamente em políticas públicas específicas, conforme § 8º, do artigo 24, da Lei Federal nº 12.587/2012: "Encerrado o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano".

Para delimitação do assunto, apresenta-se Tabela 1 com a situação dos Municípios que compõem o Estado do Rio de Janeiro, detalhado no Relatório dos Municípios com Plano (BRASIL, 2022):

Tabela 1 – RELATÓRIO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Nº	MUNICÍPIOS / RJ	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	APROVADO EM LEI OU ATO NORMATIVO	Nº DA LEI
1	Angra dos Reis	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
2	Aperibé	Não foi enviado ofício	Não foi enviado ofício	Não foi enviado ofício
3	Araruama	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
4	Areal	Não foi enviado ofício	Não foi enviado ofício	Não foi enviado ofício
5	**Armação de Búzios**	**Possui plano**	**Lei Municipal**	**1.090/2015**
6	Arraial do Cabo	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
7	Barra do Piraí	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
8	Barra Mansa	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
9	Belford Roxo	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
10	Bom Jardim	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
11	Bom Jesus do Itabapoana	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
12	**Cabo Frio**	**Possui plano**	**Lei Municipal**	**3.034/2019**

Fonte: elaborado pelas autoras.

Tabela 1 – RELATÓRIO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (continuação)

Nº	MUNICÍPIOS / RJ	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	APROVADO EM LEI OU ATO NORMATIVO	Nº DA LEI
13	Cachoeiras de Macau	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
14	Cambuci	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
15	**Campos dos Goytacazes**	**Possui plano**	**Lei Municipal**	**9.137/2022**
16	Cantagalo	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
17	Carapebus	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
18	Cardoso Moreira	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
19	Carmo	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
20	Casimiro de Abreu	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
21	Comendador Levy Gasparian	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
22	Conceição de Macabu	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
23	Cordeiro	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
24	Duas Barras	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
25	Duque de Caxias	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
26	Engenheiro Paulo de Frontin	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
27	Guapimirim	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
28	Iguaba Grande	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
29	Itaboraí	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
30	Itaguaí	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
31	Italva	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
32	**Itaocara**	**Possui plano / 2015**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
33	Itaperuna	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
34	Itatiaia	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
35	Japeri	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
36	Laje do Muriaé	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
37	**Macaé**	**Possui plano / 2015**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
38	Macuco	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
39	Magé	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
40	Mangaratiba	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
41	Maricá	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
42	Mendes	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
43	Mesquita	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
44	Miguel Pereira	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
45	Miracema	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
46	Natividade	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu

Fonte: elaborado pelas autoras.

Tabela 1 – RELATÓRIO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (continuação)

Nº	MUNICÍPIOS / RJ	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	APROVADO EM LEI OU ATO NORMATIVO	Nº DA LEI
47	Nilópolis	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
48	**Niterói**	**Possui plano / 2018**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
49	Nova Friburgo	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
50	Nova Iguaçu	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
51	Paracambi	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
52	Paraíba do Sul	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
53	Parati	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
54	**Paty do Alferes**	**Possui plano**	**Lei Municipal**	**4.301/2015**
55	**Petrópolis**	**Possui plano**	**Lei Municipal**	**721/2019**
56	Pinheiral	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
57	Piraí	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
58	Porciúncula	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
59	Porto Real	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
60	Quatis	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
61	Queimados	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
62	Quissamã	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
63	**Resende**	**Possui plano / 2019**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
64	Rio Bonito	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
65	**Rio Claro**	**Possui plano / 2016**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
66	Rio das Flores	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
67	**Rio das Ostras**	**Possui plano / 2015**	**Não aprovado em Lei**	**Não aprovado em Lei**
68	**Rio de Janeiro**	**Possui plano**	**Decreto Municipal**	**4.571/2019**
69	Santa Maria Madalena	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
70	Santo Antônio de Pádua	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
71	São Fidélis	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
72	São Francisco de Itabapoana	Não foi enviado o ofício	Não possui plano	Não possui plano
73	São Gonçalo	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
74	São João da Barra	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
75	São João de Meriti	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
76	São José de Ubá	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
77	São José Vale do Rio Preto	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
78	São Pedro da Aldeia	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
79	São Sebastião do Alto	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
80	Sapucaí	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano

Fonte: elaborado pelas autoras.

Tabela 1 – RELATÓRIO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (continuação)

Nº	MUNICÍPIOS / RJ	PLANO DE MOBILIDADE URBANA	APROVADO EM LEI OU ATO NORMATIVO	Nº DA LEI
81	Saquarema	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
82	Seropédica	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
83	Silva Jardim	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
84	Sumidouro	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
85	Tanguá	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
86	Teresópolis	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
87	Trajano de Morais	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício	Não foi enviado o ofício
88	Três Rios	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
89	Valença	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
90	Varre-Sai	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
91	Vassouras	Não possui plano	Não possui plano	Não possui plano
92	**Volta Redonda**	**Possui plano**	**Decreto Municipal**	**15653/2019**

Fonte: elaborado pelas autoras.

A Tabela demonstra que apenas Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Paty do Alferes e Petrópolis elaboraram e aprovaram o Plano de Mobilidade Urbana. Os Municípios do Rio de Janeiro e de Volta Redonda expediram tão somente Decreto, ato próprio do Chefe do Poder Executivo.

Contudo, os Municípios de Itaocara, Macaé, Niterói, Resende, Rio Claro e Rio das Ostras apenas declararam ter elaborado um documento, denominando como plano, sem aprovação por lei nem expedição de ato normativo.

Os demais Municípios não implementaram o plano ou não enviaram a informação ao Órgão competente.

Em observância à referida lei, os Planos de Mobilidade Urbana, devidamente implementados, deverão passar por avaliação, revisão e atualização periódicas, em prazo não superior a dez anos (artigo 24, XI).

Em síntese, os dados acima comprovam que a maioria dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro ainda não cumpriu o disposto na Política Nacional de Mobilidade Urbana.

4 POLÍTICAS DE SUBÍDIOS NO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

O transporte é um relevante instrumento de direcionamento do desenvolvimento urbano e o sistema de mobilidade urbana bem planejado garante o acesso dos cidadãos às cidades, proporcionando a ampliação das condições de execução de direitos fundamentais e do desenvolvimento econômico.

Thiago Marrara (2014, p. 165) corrobora esse entendimento afirmando que "a política de transporte representa uma das ferramentas de ampliação da mobilidade urbana, a qual também se insere como condição essencial para a viabilização da função social da cidade, ou seja, do desenvolvimento urbano."

Amplamente financiado com recursos oriundos das tarifas, o serviço público de transporte coletivo de passageiros no Brasil tem grandes desafios, principalmente com o agravamento da crise econômica e financeira. Como alternativa para manter esse serviço essencial, diversos Municípios adotaram políticas locais de subsídios, mas que dependem de fontes de financiamento.

4.1 SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS

Os artigos 182 e 183 da CRFB, de 1988, que tratam sobre a política urbana foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), constituindo um avanço em termos de transporte urbano de passageiros no Brasil.

O desenvolvimento é caracterizado na função social da cidade, que determina a concretização do direito ao transporte e aos serviços públicos, para a presente e futura gerações, como diretriz da política urbana.

Consequentemente, o transporte e os demais serviços públicos devem ser adequados aos interesses e às necessidades da população, e às características locais, inclusive com relação às questões de acessibilidade.

A prestação de serviços públicos, por constituir uma das atribuições do Estado Brasileiro, é compreendida por Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011. p.103) como "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas sob o regime total ou parcialmente público".

O artigo 30, incisos I e V, da CRFB de 1988 preceitua o transporte coletivo de passageiros como um serviço público de competência dos Municípios, de caráter essencial e de interesse local, podendo ser prestado diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, não podendo o ente municipal deixar de prestá-lo aos munícipes, cabendo ao gestor público decidir somente acerca da forma de execução dos mesmos.

A Lei Federal nº 12.587/2012 foi concebida respeitando a competência constitucional de cada ente federativo, ou seja, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, não estabelecendo relação hierárquica com as outras legislações aplicadas à questão, como as Leis Federais nº 8.666/1993 e 14.133/2021 (Licitações e contratos), 8.987/1995 (Concessões) e 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Logo, não existe uma única competência para a prestação dos serviços de transporte coletivo. Todos os entes federativos possuem competência própria para a atividade, dependendo do seu nível de abrangência territorial, devendo a regulação do sistema ocorrer de forma harmônica entre as administrações dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, levando em consideração o sistema constitucional de distribuição competências.

Assim, com base nesse fundamento, o Chefe do Poder Executivo Federal expediu o Decreto nº 10.282/2020 regulamentando a Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus responsável pelo surto de 2019, incluindo expressamente o transporte de passageiros dentre os serviços considerados indispensáveis ao atendimento das necessidades da sociedade.

4.2 POLÍTICAS DE SUBSÍDIOS NAS CIDADES DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia de COVID-19 causou um grande impacto no Brasil, acumulando um problema adicional para o sistema de transporte público coletivo, que busca alívio financeiro enquanto há pouca disponibilidade de fundos públicos, visto que durante a pandemia os governos passaram a enfrentar muitas necessidades sociais, que também exigem apoio financeiro.

Atualmente, o grande desafio é manter a sustentabilidade econômico-financeira das empresas e o bom funcionamento das cidades para garantir a continuidade desse serviço fundamental ao atendimento das necessidades de deslocamento da população.

A Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU) identificou que pelo menos 55 empresas ou consórcios operacionais de transporte público coletivo foram obrigados a interromper a prestação dos serviços, enquanto outros 16 entraram em processos de recuperação judicial durante a vigência do estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, de fevereiro de 2020 a maio de 2022 (NTU, 2022a).

Outro levantamento realizado entre março/2020 e fevereiro/2022, verificou que foram implementadas 111 iniciativas de concessão de subsídios em 108 sistemas, sendo 32 subsídios tarifários adotados para evitar o aumento das tarifas cobradas dos usuários, a saber:

> - 62 Subsídios emergenciais, que é o aporte de recursos por parte do poder público no transporte coletivo por ônibus para reduzir o desequilíbrio econômico-financeiro do sistema.
> - 32 Subsídio tarifário com a destinação de recursos por parte do poder público ao transporte coletivo por ônibus para evitar o aumento das tarifas cobradas da população usuária
> - 09 Aumentos de subsídios preexistentes em sistemas onde já existiam subsídios para o transporte público por ônibus, houve a complementação com valores para suportar o desequilíbrio entre oferta e demanda.
> - 07 Implementações de subsídios definitivos efetivando um subsídio permanente para complementar a receita tarifária obtida a partir da tarifa pública cobrada dos usuários
> - 11 Adiantamentos de subsídios preexistentes em sistemas onde já existiam subsídios para o transporte público por ônibus, o poder público antecipou os recursos. (NTU, 2022b).

No decorrer de 2022, a Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos constatou a alocação de recursos públicos no setor, na busca de solucionar o problema público, da seguinte forma:

> Em 125 sistemas que atendem 243 municípios; estão incluídos aqui 23 sistemas com atendimento nas capitais e regiões metropolitanas que, por isso, reúnem considerável parcela do transporte público coletivo por ônibus de todo o país. Boa parte das iniciativas teve caráter emergencial, mas dobrou — de 25 para 51 — o número de sistemas de transporte nos quais esses subsídios se tornaram permanentes, beneficiando, até junho de 2022, um total de 158 cidades. Cresceu também a percepção entre todas as partes interessadas de que os subsídios, que permitem tarifas públicas mais baratas, são parte indispensável do conjunto de medidas estruturantes que podem trazer soluções definitivas para os problemas históricos do setor. (NTU, 2022a).

Durante a pandemia, vários Municípios adotaram alternativas, sob a forma de subsídios, para assegurar condições mínimas de operação para os sistemas locais de transporte coletivo, a fim de evitar reajustes ou reduzir seus impactos econômicos e sociais.

O subsídio tarifário, adotado como uma das alternativas, tem previsão expressa no artigo 9º, §§ 3º e 5º, da Lei Federal nº 12.587/2012.

> O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público.
> § 3º A existência de diferença a menor entre o valor monetário da tarifa de remuneração da prestação do serviço de transporte público de passageiros e a tarifa pública cobrada do usuário denomina-se deficit ou subsídio tarifário.
> § 5º Caso o poder público opte pela adoção de subsídio tarifário, o deficit originado deverá ser coberto por receitas extratarifárias, receitas alternativas, subsídios orçamentários, subsídios cruzados intrassetoriais e intersetoriais provenientes de outras categorias de beneficiários dos serviços de transporte, dentre outras fontes, instituídos pelo poder público delegante. (BRASIL, 2012).

A Administração Pública é responsável pela gestão dos bens e recursos públicos e deve desenvolver ações que sejam, no mínimo, planejadas e executadas com o propósito de alcançar os objetivos previamente estabelecidos. O exercício da atividade planejada é uma exigência constitucional, sendo determinante para o setor público e indicativa para o setor privado, como disposto no artigo 174, da CRFB de 1988[2].

Os programas de governo são criados para alcançar os objetivos e, para isso, são construídas ações com suas respectivas metas.

A ação governamental ou orçamentária é entendida como a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também, no conceito de ação, as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.

Ressalta-se que a mera vontade política dos gestores não é suficiente para implementar as respectivas políticas, sendo imprescindível a previsão integrada entre os instrumentos governamentais de planejamento financeiro, como os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, priorizando as ações programáticas necessárias no orçamento público. Sendo assim, o plano deve contemplar, em seu conteúdo, os serviços de transporte público coletivo e os mecanismos de financiamento, englobando a política tarifária e, por consequência, a ação de subsídio no planejamento.

Há que se atentar para as atribuições dos entes federativos, de acordo com suas competências definidas constitucional e legalmente, conforme as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

---

[2] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A União detém a competência de prestar assistência técnica financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, quando se tratar de melhoria na mobilidade urbana e do transporte público, mediante convênios, projetos específicos e repasses de recursos orçamentários.

É sua atribuição do Estado a adoção de incentivos financeiros e fiscais que podem refletir na redução dos custos e no aumento da qualidade dos serviços de transporte público urbano, além da prestação, diretamente ou por delegação ou gestão associada, dos serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano.

Os Municípios têm o papel de planejar e executar a política de mobilidade urbana, organizar e prestar os serviços de transporte público coletivo, de caráter essencial.

A Lei Federal nº 12.587/2012 vincula as atribuições previstas à disponibilidade financeira, na medida em que menciona que os entes devem atuar no limite das respectivas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, além de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para uma melhor abordagem da temática, com base na tabela mencionada na seção anterior, cita-se como exemplo o Município de Macaé/RJ, com população estimada de 266.136 pessoas, numa área territorial de 1.216.989 km² (IBGE, [2021]).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro disciplina sobre a Organização Municipal (RIO DE JANEIRO, 1989) e reconhece como legítimos Poderes municipais, o Legislativo e o Executivo, de acordo com o artigo 344 [3].

Em decorrência do cumprimento da determinação legal, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em Relatório de Auditoria Governamental, de conformidade realizada na Prefeitura Municipal de Macaé, entre os dias 29/04 e 11/10/2019, por meio do processo nº 238.586-1/18, formulou a indagação se o Município possuía Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMU) vigente, como questão de auditoria.

Após verificar a inexistência do Plano de Mobilidade Urbana vigente, foi encaminhado ao Município de Macaé a seguinte proposta:

> PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO
> Ante o exposto e considerando que as determinações abaixo serão verificadas na fase de monitoramento; e que eventual não cumprimento ensejará a aplicação das sanções cabíveis, sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas a adoção das seguintes propostas: 1. COMUNICAÇÃO, com base no artigo 26 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ao atual Prefeito de Macaé:

[3] Art. 344 – São Poderes do Município: I - o Poder Legislativo, representado pela Câmara Municipal, composta de Vereadores; II - o Poder Executivo, representado pelo Prefeito.

> 1.1. Para que cumpra a seguinte DETERMINAÇÃO:
> Envide esforços para que a Câmara Municipal de Macaé aprove o projeto de lei do Plano de Mobilidade Urbana – PMU, conforme estabelece o § 1º c/c o § 4 do art. 24 da Lei Federal nº 12.587/12.
> 1.2 Tome CIÊNCIA de que este Tribunal verificará, na fase de monitoramento da fiscalização iniciada com a presente auditoria, o cumprimento dos dispositivos relativos à regulação estabelecidos nas Leis Federais 12.587/12 e 8.987/95, em especial os que contemplam as seguintes diretrizes (item 4.1 do Relatório de Auditoria):
> • Regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação (Art. 29, inciso I, da Lei Federal n° 8.987/95);
> • Assegurar a simplicidade na compreensão, transparência da estrutura tarifária para o usuário e a publicidade do processo de revisão (Art. 8º, inciso V da Lei Federal n° 12.587/12);
> • Providenciar o estabelecimento e publicidade de parâmetros de qualidade e quantidade na prestação dos serviços de transporte público coletivo (Art. 8º, inciso IX da Lei Federal n° 12.587/12);
> • Divulgar de forma sistemática e periódica, os impactos dos benefícios tarifários concedidos no valor das tarifas dos serviços de transporte público coletivo (Art. 8º, § 2º da Lei Federal n° 12.587/12);
> • Assegurar a participação da sociedade civil por meio do instrumento de avaliação da satisfação dos cidadãos e usuários (Art. 15, inciso IV da Lei Federal n° 12.587/12);
> • Exigir da concessionária a divulgação em seu sítio eletrônico, de forma clara e de fácil compreensão pelos usuários, de tabela com o valor das tarifas praticadas e a evolução das revisões ou reajustes realizados nos últimos cinco anos (Art. 9º, § 5º, da Lei nº 8.987/95). (RIO DE JANEIRO, 2018).

Embora a lei não expresse a tipologia do Plano de Mobilidade Urbana, isto é, se ele deve ser apresentado em forma de lei municipal ou por meio de um documento de referência de política pública, é expresso o termo "aprovação", que é função típica inerente ao Poder Legislativo, em respeito aos princípios democrático e da separação dos Poderes, ratificado esse entendimento na decisão do TCE-RJ mencionada acima.

Nesse sentido, como atores oficiais do instrumento, compete ao Poder Executivo a elaboração do plano e o encaminhamento do projeto de lei para discussão e aprovação pela Câmara Municipal. Devendo haver, ainda, a participação da sociedade civil, como ator não governamental, na fase de planejamento, fiscalização e avaliação do respectivo instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nos termos dos artigos 15 c/c 24, § 1º, da Lei Federal nº 12.587/2012.

Conforme Relatório dos Municípios com plano, disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, o Município de Macaé informou possuir um plano desde 2015, porém apenas elaborou o documento na esfera do Poder Executivo, sem aprovação por lei.

Diante disso, tendo o prazo terminado para o Município de Macaé em 12 de abril de 2022, embora a Lei Federal nº 12.587/2012 estabeleça apenas a aprovação, como forma de

atuação típica do Poder Legislativo no processo, a Câmara Municipal poderá atuar, por meio de Comissão constituída, observadas as normas do Regimento Interno.

Mesmo sem plano vigente, o Município de Macaé instituiu, em 2013, através da Lei Municipal nº 3.972, uma política de subsídio financeiro destinada aos usuários do transporte público coletivo urbano residentes no município.

O subsídio financeiro é uma ação governamental que deve constar no Plano de Mobilidade Urbana, o qual tem como principal objetivo avaliar e definir ações, investimentos e prioridades para garantir condições adequadas de mobilidade do Município nos cenários atuais e futuros.

A política de subsídio financeiro é uma ação mantida no exercício financeiro de 2022, como se pode confirmar nos instrumentos de planejamento financeiro municipal: na Lei nº 4.838/2021 (Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025), priorizada na Lei nº 4.783/2021 (Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o ano de 2022) e concluído o ciclo da previsão orçamentária na Lei nº 4.849/2022 (Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2022).

Em suma, a pesquisa permite concluir que o Município de Macaé não está totalmente em conformidade com as exigências da Política Nacional de Mobilidade Urbana, por inobservância do devido processo legislativo decorrente dos princípios democrático e da separação de poderes, configurando uma situação em que há necessidade de adequação aos ditames legais para não comprometer a formulação de novas políticas e continuidade das políticas já existentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia da COVID-19 aprofundou problemas já existentes em contratos de concessão do serviço e evidenciou conflitos de interesses entre o setor público e a iniciativa privada, após a drástica queda na demanda de passageiros, ocasionadas pelas medidas de distanciamento social, colocando em risco a continuidade dos serviços de transporte público coletivo que enfrenta desafios, sobretudo em questões de sustentabilidade financeira e operacional.

Os subsídios foram as ações adotadas por alguns Municípios para solucionar o problema, sendo a principal espécie a criação ou o aumento de subsídios tarifários aos passageiros, implementados para complementar a receita obtida a partir da tarifa pública cobrada

dos usuários e promover uma maior equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo.

O Plano de Mobilidade Urbana é um plano setorial de desenvolvimento e um importante instrumento de planejamento que tem por base definir e avaliar as ações para o desenvolvimento da cidade.

Assim, para se tornar um elemento eficaz na qualificação da mobilidade urbana, as ações devem ser executáveis, considerando as peculiaridades locais e as possibilidades de investimento e financiamento.

Além disso, o plano é uma exigência legal para os Municípios solicitarem e receberem recursos federais destinados à mobilidade urbana pela necessidade de demonstração prévia de planejamento, inclusive das ações voltadas à melhoria do transporte público coletivo.

Entretanto, mesmo diante de tantas dificuldades financeiras, muitos Municípios brasileiros ainda não elaboraram e aprovaram o plano, acarretando perda de recursos públicos e, consequentemente, desafiando a formulação e continuidade de políticas de subsídios, especialmente, adotadas para conter as consequências da pandemia de COVID-19.

No Estado do Rio de Janeiro, especificamente, considerando os 92 Municípios, apenas Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Paty do Alferes e Petrópolis adequaram o plano totalmente à determinação da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

Resta demonstrado que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está vinculado à articulação e à integração de esforços e recursos nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, bem como à atuação dos diferentes segmentos da sociedade.

Nesse sentido, é necessária a reconstrução dos serviços de transporte público coletivo em novas bases, para garantir à sociedade serviços de maior qualidade, eficientes e acessíveis o que é possível com um novo modelo de financiamento, com maior repartição dos custos entre usuários do serviço e poder público, visto que o modelo atual de financiamento não tem mais viabilidade econômica sem um alto custo para os usuários do sistema.

Diante disso, apesar de cada ente possuir atribuições específicas, é importante que União, Estados e Municípios trabalhem de forma conjunta e integrada para alcançar os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com tomadas de decisões coordenadas e planejadas, considerando a repartição de responsabilidades e competência gestora entre os entes federativos, com vista ao aperfeiçoamento dos instrumentos de cooperação intergovernamental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03 /constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 19 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020**. Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14000.htm#art1. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana**. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/mobilidade-e-servicos-urbanos/planejamento-da-mobilidade-urbana/levantamento-sobre-a-situacao-dos-planos-de-mobilidade-urbana. Acesso em: 20 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia judicial de análise de políticas públicas. *In*: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 226.

CARVALHO, Carlos Henrique Ribeiro de. Aspectos regulatórios e conceituais das políticas tarifárias dos sistemas de transporte público rrbano no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em: https://idec.org.br/noticia/crise-do-transporte-publico-provoca-greves-e-cpis-em-todo-o-brasil. Acesso em: 3 set. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ERUNDINA, Luiza. **Proposta de Emenda à Constituição nº 90, de 29 de setembro de 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade tramitacao?idProposicao=522343. Acesso em: 19 ago. 2022.

IBGE. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro, [2021]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/macae.html? Acesso em: 22 ago.2022.

MARRARA, Thiago. Transporte público e desenvolvimento urbano: aspectos jurídicos da Política Nacional de Mobilidade. **Rev. Direito Econ. Socioambiental**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 165, jul./dez. 2014. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v2i1p120-136. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/84691. Acesso em: 19 ago. 2022.

MACAE (RJ). **Lei nº 3.972, de 28 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre a criação de subsídio para o transporte público municipal e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://transparencia.cmmacae.rj.gov.br/arquivos/3016/LEI%20ORDINARIA_3972_2013_0000001.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MACAE (RJ). **Lei nº 4.783, de 21 de setembro de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária para o ano de 2022 e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: https://sistemas.macae.rj.gov.br:84/sim/midia/relatorio/1379/1642779328.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MACAÉ (RJ). **Lei nº 4.838, de dezembro de 2021**. Estima o Plano Plurianual do Município de Macaé para o quadriênio 2022-2025. Brasília, 2021. Disponível em: https://sistemas.macae.rj.gov.br:84/sim/midia/relatorio/1374/1642696382.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MACAÉ (RJ). **Lei nº 4.849, de 04 de janeiro de 2022**. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Macaé para o exercício financeiro de 2022. Brasília, 2022. Disponível em: https://sistemas.macae.rj.gov.br:84/sim/midia/relatorio/1382/1642761409.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MOBILIZE BRASIL. **Obrigatório por lei, planos de mobilidade avançam lentamente no país**. Disponível em: https://www.mobilize.org.br/noticias/13263/No%20in%C3%ADcio%20deste%20m%C3%AAs%20(julho,declararam%20ter%20elaborado%20seus%20planos. Acesso em: 20 ago. 2022.

NTU. **Financiamento da Operação dos Sistemas de transporte público coletivo nas cidades brasileiras**. Brasília: CNT, 2022a. Disponível em: https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637956597766938349.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

NTU. **Transporte público por ônibus 2 anos de impactos da pandemia de Covid-19**: Março/2020 a Fevereiro/2022. Brasília: CNT, 2022b. Disponível em: https://www.ntu.org.br/novo/upload/Publicacao/Pub637843145043004290.pdf. Acesso em: 21 ago. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989**. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado, 1989. Disponível em: http://www.https://www.alerj.rj.gov.br/. Acesso em: 20 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. **Acórdão TCE-RJ nº 238.586-1/18**. Relatório de Auditoria Governamental - Conformidade – ordinária. Origem: Prefeitura Municipal de Macaé. Relatora: Andrea Siqueira Martins. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Processo/List#. Acesso em: 21 ago. 2022.

SUNDFELD, Carlos Ario; ROSILHO, André. Direitos e Políticas Públicas: dois mundos? *In*: SUNDFELD, Carlos Ario; ROSILHO, André. (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 48.